

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: UNA LECTURA DE CARACTER
SOCIOLOGICO.

POR

JUAN MANUEL RAMIREZ AGAMA.

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA DE LA DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
AZCAPOTZALCO.

México D.F., a 2 de agosto de 1985.

INDICE.

	pág.
Introducción.....	1
I.-La planeación en la historia reciente del país.....	5
II.-Bosquejo de la situación económica en la que surge el Plan Nacional de Desarrollo.....	24
2.1.La situación económica.....	24
2.2.Tendencias del desarrollo del capitalismo en México	37
2.3.La clase dirigente y su relación con la clase domi- nante.....	39
III.-La concepción de planeación del PND y sus implica- ciones políticas.....	42
3.1.Planeación y democracia:una propuesta política in- trínsecamente contradictoria.....	44
3.2.La concepción delamadridista sobre la planeación...	50
3.3.El Plan Nacional de Desarrollo en el centro de la controversia política y social.....	53
IV.-Hacia una utopía tecnocrática sexenal.....	84
4.1.El PND considerado como Proyecto Nacional.....	85
4.2.La determinación del sistema político institucional sobre el sistema organizacional:la estrategia económica y social para vencer la crisis.....	88
V.-La emergencia del neoconservadurismo de corte tecno- crático.....	95
Conclusiones.....	107
Anexo.....	115
Notas.....	143

INTRODUCCION.

El lunes 30 de mayo de 1983, en el Salón de Recepciones del Palacio Nacional, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado dió a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (PND), acto al que asistieron todos los miembros del gabinete, los 31 gobernadores de los estados de la federación; 25 subsecretarios, representantes de siete partidos políticos, así como de los tres sectores del PRI; 10 miembros del Congreso del Trabajo; directores de empresas paraestatales y descentralizadas y los representantes de confederaciones, asociaciones y cámaras industriales del país; en suma, estuvo presente lo más representativo de la actual clase dirigente asentada en el poder. Y no era para menos: en esa ocasión, los políticos tecnócratas o la tecnoburocracia -los nuevos integrantes de la clase dirigente- presentaban el resultado al que habían llegado, luego de su acceso al poder: el PND.

La aparición de la tecnoburocracia va al parejo con la agudización de la crisis económica. Pero es conveniente establecer desde ahora que los políticos tecnócratas han instituido una práctica política, un tanto novedosa para nuestro medio, basada en un proceso de socialización y expansión del ámbito burocrático-administrativo, que exige a todos aquellos aspirantes a pertenecer a él, una sólida y amplia formación profesional a nivel técnico. Esta cualidad les permitió conformarse, antes de su llegada al poder, como un grupo de interés, ubicado estratégicamente en el sistema político institucional, y, por supuesto, en el gobierno y en el Estado; en la medida en que el primero representa la autonomía y la unidad del propio siste-

ma político institucional, y el segundo, la integración del sistema político y el sistema organizacional u organización social.

La creciente influencia que la tecnocracia fue manifestando sobre el sistema político y el Estado, la transformaron en una fuerza política muy activa en el interior de ambas instituciones. Así, cuando accede formalmente al gobierno, el primero de diciembre de 1982, está en condiciones de reorientar la dominación social en el Estado, el sistema político y la organización social. Cuando esto ocurre, la tecnoburocracia ya controla y regula los mecanismos que producen las decisiones y las reglas que orientan el funcionamiento de la sociedad, pero ahora en su calidad de nuevo integrante de la clase dirigente.

Con el predominio de la tecnocracia en el interior de la clase dirigente, el Estado mexicano reafirma su papel de Estado garante, sobre todo a partir de la agudización de la crisis; deviene en el administrador principal de la crisis. Precisamente por ello, para racionalizar dicha administración, la planeación se propone como el medio que permita ordenar nacional y sistemáticamente el desarrollo económico. Su propósito principal es la transformación de la realidad del país, acorde a los principios de la Constitución y a la Ley de Planeación.

Como es fácil de suponer, el Ejecutivo Federal, parte constitutiva y fundamental del gobierno y por lo tanto del Estado, desempeña un papel de primera magnitud: regula y promueve toda la actividad que tiene que ver con la organización social en los órdenes económico, social, político y cultural. Las modificaciones efectuadas a la Constitución a finales de 1982 y

la promulgación de la Ley de Planeación, constituyen el cambio esencial de la influencia de la clase dirigente sobre el sistema político institucional y sobre la organización social, razón por la cual el dominio del sistema político está en manos de este actor de clase integrante de la clase dirigente: la tecnoburocracia.

Este cambio de calidad en el ejercicio de la hegemonía ha traído, básicamente, dos cambios importantes:

a) La aparición del PND como el producto de los nuevos mecanismos de formación de las decisiones, consideradas como legítimas, que tienen su proyección principal, tratando de determinarlas, en las unidades de producción de bienes y servicios; esto es, el efecto es doble: sobre el sistema político y sobre la organización social; y, b) la consolidación del Estado como una instancia integradora del sistema político y la organización social, merced a la modernización de la clase dirigente, y la del propio Estado, al mantener su unidad e integración, no obstante lo agudo de la crisis.

Planteadas así estas ideas, es conveniente precisar los alcances y limitaciones que contiene este trabajo.

Se trata de llevar a cabo una lectura sociológica del PND. Dicho en otros términos, se intentará penetrar en el ámbito del análisis sociológico: las relaciones "ocultas", de carácter social, de dominación. Para alcanzar tal objetivo he seleccionado sólo tres tópicos, que a mi juicio son los más importantes del PND, a saber: la planeación democrática, el Plan considerado como Proyecto Nacional y la estrategia económica y social escogida para vencer la crisis.

En la medida que el Plan se constituye en una mediación ideológica entre el sociólogo y el dominio del análisis sociológico, la identificación de las relaciones sociales que "enmascaran" la dominación -la influencia de la clase dirigente sobre el sistema político y la organización social- no se logra de manera inmediata y directa. Por ello, los comentarios que a continuación se consignan son un intento por indagar qué ha ocurrido con la dominación, la hegemonía, la legitimidad, el sistema político y el Estado en México, de acuerdo a los temas seleccionados del PND.

Por lo demás, no es intención del que esto escribe hacer una evaluación, desde el punto de vista de la planeación considerada en sí misma como un "problema técnico". Tampoco interesa si el Plan ha sido total o parcialmente aplicado. Sólo interesa saber cuáles han sido las implicaciones que ha traído la transformación de la sociedad mexicana, qué tipos de orientaciones crea y si será capaz de producirse y reproducirse en el contexto de la crisis económica.

Sin duda alguna, el PND aporta buenas claves de lectura, a pesar de que su vigencia formal no rebasará el año 1988.

I.-La planeación en la historia reciente del país.

No cabe duda que la historia de la planeación es prolija. Sin embargo, es pertinente advertir que las posibilidades de que los planes por comentar fueran puestos en práctica se vieron disminuidas por el hecho de que éstos no preveían medidas administrativas que aseguraran su eventual ejecución; frecuentemente no se proponían programas específicos de política económica tendientes a alcanzar las metas de un plan en particular; pero sobre todo porque todos los gobiernos postrevolucionarios, sin excepción, han intervenido en la economía de una manera pragmática, tratando de mantener un buen ritmo de crecimiento, de alentar la industrialización y de evitar enfrentamientos de carácter conflictivo con los diferentes actores y clases sociales.

Esto significa que los planes de desarrollo económico y social que se han elaborado a lo largo de la historia reciente del país, han carecido de una estrategia que permitiera delinear una política económica a largo plazo para alcanzar objetivos precisos; toda vez que estos últimos, cuando teóricamente se establecen, se pretenden obtener en un plazo máximo de seis años. La imposibilidad de poner en práctica los planes antes mencionados se deriva también del carácter indicativo, nunca obligatorio, que la planeación ha adquirido en un régimen de economía "mixta"; por esta razón, los diagnósticos económicos y sus proyecciones a futuro, consignados en los diferentes planes, casi nunca coinciden con los objetivos de la política económica puesta en práctica en un momento dado.

En realidad, los cambios registrados en la política econó

mica en tal o cual sexenio, no se deben a las posibles desviaciones de los objetivos de un plan en particular, sino a todos aquellos factores de la realidad económica y social (crisis económicas, movimientos sociales, etc.) que pudieran entorpecer el crecimiento económico, la industrialización o la convivencia "armoniosa" de las clases sociales. Empero, todo lo anteriormente asentado no impide que se pueda ubicar en un contexto histórico a cada uno de los planes hasta ahora elaborados; claro está que esta historización no es exhaustiva, por razones de espacio y porque una descripción histórica amplia no está contemplada en los objetivos de este trabajo, pero servirá de preámbulo a la breve descripción de cada plan (1).

Ley sobre Planeación General de la República.

El principio de la década de los años treinta está marcado por la gran depresión del sistema capitalista mundial. La manera en que la crisis ecuménica afecta a la economía mexicana en ese momento, se manifiesta por una drástica disminución de los principales productos de exportación: petróleo, productos minerales, algodón, henequén y café; con la consiguiente incapacidad para importar. Además, la balanza de pagos, debido al deterioro de la balanza comercial, también se ve afectada por la salida de capitales extranjeros y por el deterioro en la relación de los términos de intercambio.

La crisis, cuyos efectos más severos se dejaron sentir entre 1929 y 1932, repercutió en el resto de la economía, particularmente en la producción agrícola y en la incipiente industrialización; propició que en el período aludido el PIB descen

diera en 5.6 %, que el ingreso nacional bajara en un 21.4 % y que la desocupación se agravara notablemente. La crisis también se expresó en la desorganización de la circulación monetaria y del funcionamiento de la banca, en la inestabilidad de la cotización del oro y de la plata, y en la creciente especulación.

Para hacer frente a esta situación general, el Estado promovió la depreciación de la moneda, debido a los problemas cambiarios. Asimismo, para enfrentar los problemas del déficit de la balanza de pagos, creó la Comisión Reguladora de Cambios, a fin de regular la compraventa de divisas; elevó las tarifas arancelarias con el objeto de aumentar las recaudaciones fiscales, aunque la falta de recursos económicos impidió, durante la crisis, que el Estado llevara a la práctica su política de gasto público (2).

Evidentemente, la Ley sobre Planeación General de la República no se propuso enfrentar tan compleja situación económica, pero tiene el mérito, aparte de ser el primer instrumento jurídico que pone de relieve la importancia de la planeación, de propugnar por que el Estado intervenga activamente en la construcción de la infraestructura económica del país, basado en un conocimiento amplio y exhaustivo de los recursos naturales de México, a fin de que pudieran constituir la base material del crecimiento económico.

La necesidad de elaborar este inventario, tenía como origen iniciar el proceso de reconstrucción del país, de tal manera que todas las decisiones que estuviesen orientadas a fomentar el desarrollo estuvieran fundamentadas en el estudio ordenado y armónico del territorio.

El Plan Sexenal de Cárdenas.

Los efectos de la crisis fueron intensos, pero breves. A partir de 1933, la economía experimenta un proceso de contracción-expansión que impidió la permanencia de la recesión. Son las actividades económicas orientadas al mercado interno las que gradualmente empiezan a comandar el proceso de expansión, dado que la recuperación basada en el sector externo era prácticamente imposible de lograr, toda vez que persistía la crisis a nivel internacional.

Por ello, desde 1934, coincidiendo con la recuperación económica, la actividad del sector manufacturero va teniendo una mayor importancia en el marco de la actividad económica general; esto motivó que la estructura del aparato productivo industrial se fuera modificando hasta constituirse en la base del proceso industrializador.

Es en esta coyuntura que se da a conocer el Primer Plan Sexenal, el cual constituye un bosquejo de la política económica a seguir después del cambio de administración gubernamental, orientado a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados por el ex-presidente Plutarco Elías Calles (3).

Este Primer Plan Sexenal se propuso como el Programa de Gobierno del Partido Nacional Revolucionario; empero, dicho documento no indicaba los mecanismos para su eventual ejecución, ni la forma de revisión de sus objetivos. Sólo indicaba que los organismos partidarios se hicieran cargo de estas cuestiones.

De acuerdo a las previsiones, el Plan Sexenal se desarrollaría en seis etapas anuales sucesivas, cada una de las cua-

les sería planeada y calculada por el Ejecutivo, en colaboración con el partido, y presentada al país por el Presidente de la República el 1 de enero del año correspondiente. Su objetivo fundamental se centra en el mejoramiento del nivel de vida de la población rural, mediante la repartición de tierras y la mejor explotación de las mismas.

Entre los temas más sobresalientes, el Primer Plan Sexenal mencionaba los siguientes:

1.-La aceleración de la reforma agraria, para que en breve plazo se dotara de tierras y aguas a todos los núcleos de población de la República, proporcionándoles todos los medios económicos necesarios para la explotación de sus tierras.

2.-La promoción de la organización agraria, cooperativa y sindical del trabajador, a fin de protegerlo en sus intereses y necesidades; auspiciando, asimismo, la preparación de los trabajadores para el trabajo, y garantizando el derecho al trabajo.

3.-La orientación de la educación hacia un mayor interés por la explotación de nuevas fuentes de producción, en la agricultura y en la industria, consideradas como las bases del desarrollo y prosperidad; en la medida que el Estado puede garantizar que la escuela unifique a la nacionalidad y encauce la educación de la sociedad mexicana.

4.-La salud pública, sobre todo en las zonas alejadas de los grandes centros urbanos, se constituía en el factor más importante en consonancia con el mejoramiento de la colectividad y su desarrollo.

5.-El Plan alude también a temas referentes al riego, la ganadería, la riqueza forestal, gobernación, relaciones con el

exterior y la defensa nacional.

6.-Planteaba la conveniencia del establecimiento de una política demográfica que controlara el aumento y la distribución de la población, y que estableciera prácticas de reincorporación de los emigrantes.

7.-El desenvolvimiento de la economía nacional bajo la dirección del Estado, para encauzar el juego de todas las fuerzas económicas y orientarlas hacia el objetivo de consolidar la independencia económica externa del país; proponiendo la sustitución de importaciones.

8.-La necesidad de que las obras públicas satisficieran necesidades sociales; y

9.-La orientación técnica y social de la hacienda pública, a fin de dirigirla hacia una adecuada organización del sistema financiero y contributivo.(4)

No obstante que el Plan Sexenal sólo se ajustó a una pequeña lista de prioridades económicas y sociales, lo que propició una ejecución parcial del Plan de acuerdo a las circunstancias existentes y los medios financieros disponibles, la transformación de la agricultura jugó un papel clave en el desarrollo del capitalismo. En efecto, la reforma agraria cardenista, apoyada en los crecientes programas de irrigación y comunicación, permitió la casi completa eliminación de las estructuras precapitalistas del agro, en virtud de que las tierras repartidas fueran orientadas hacia fines productivos y dado que la fuerza de trabajo rural era liberada de la dependencia económica a la gran hacienda terrateniente; incorporán-

dose dicha fuerza laboral a la producción familiar minifundista, bajo el régimen de propiedad ejidal. Esto permitió la venta de fuerza de trabajo asalariada temporal en la agricultura capitalista, asentada en las zonas de riego; y con ello, la formación del mercado interior para la producción capitalista.

Habida cuenta que la producción agrícola en las zonas de riego estuvo destinada hacia la exportación, aprovechando las prolongadas fases de prosperidad en el mercado mundial de la venta de productos primarios, prácticamente hasta mediados de los cincuentas, se produjo un flujo continuo de divisas hacia el país, lo que permitió sostener la importación de maquinaria y equipo para el reequipamiento y ampliación de la planta industrial.

Segundo Plan Sexenal 1941-1946.

La industrialización era ya un proceso dominante en la década de los cuarenta. A partir de esa década, el Estado se convierte en un promotor directo del desarrollo, al crear la infraestructura industrial y agrícola necesaria, mediante una decidida política de gasto público de apoyo a la inversión y por medio de una política de promoción industrial ligada al proteccionismo.

La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial permitió que las exportaciones mexicanas aumentaran considerablemente. Al final de la contienda, el monto de las reservas de divisas permitió un tipo de industrialización que requería fuertes importaciones de bienes de capital.

El éxito de esta política económica se fincó en los enor

mes recursos financieros derivados de la agricultura de exportación, que estaba desplazando a la minería como fuente principal de las exportaciones, y que por lo mismo habría de permitir la importación de cantidades crecientes de bienes de capital que la industrialización requería. De esta manera, la industrialización, desde este período y hasta mediados de los cincuenta como quedó asentado en el párrafo anterior, terminó por depender de una base eminentemente agraria.

Era difícil que en este contexto el Segundo Plan Sexenal, dado a conocer en 1941, pudiera ser aplicado, toda vez que las sugerencias que contenía poco añadieron en términos prácticos; es decir, este Plan no deja de ser un bosquejo general y poco operativo de la política económica. En realidad, la Segunda Guerra Mundial y los efectos de las reformas cardenistas sobre la organización social provocaron un auge económico considerable, que atenuaron la necesidad de una planeación nacional ordenada y dificultaron su ejercicio. No obstante lo anterior, no se abandonó la idea de mantener cierto control oficial sobre el juego de las fuerzas del mercado.

El Segundo Plan Sexenal fue aprobado en los primeros días de noviembre de 1939, durante los cuales estuvo reunida la Primera Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana. La vigencia que tendría ese Plan abarcaría el período 1940-1946, con lo que se pretendía dar continuidad a los esfuerzos que en materia de planeación del desarrollo se habían realizado en el sexenio cardenista.

El Segundo Plan Sexenal consta de 14 capítulos; cada uno corresponde a los factores productivos. Ellos son: reparto agrario

rio y producción agrícola;economía industrial y comercio;hacienda y crédito público;comunicaciones y obras públicas;trabajo y previsión social;educación pública;salubridad pública;asistencia pública;relaciones exteriores;gobernación;publicidad;defensa nacional;Departamento del Distrito Federal y planeación y coordinación.

Es interesante apuntar que al inicio de la década de los cuarenta,varias instituciones financieras -entre ellas Nacional Financiera- y las secretarías de Estado,intentaron poner en marcha planes de desarrollo para el sector público y de manera indirecta para el sector privado.Para tal fin se formó en 1941 el Consejo Nacional de Economía y en 1942 surgió la Comisión Federal de Planificación Económica,cuyo objetivo era coordinar las actividades relacionadas directamente con el esfuerzo bélico;para apoyar esta política se constituyó la Institución de Coordinación de Fomento a la Producción.Una vez concluida la guerra surgieron la Comisión Nacional de Inversiones y la Comisión Nacional de Planificación para la Paz;empero,no se piense que la existencia de estas comisiones obedecía a una decisión política de planeación a gran escala,pues la economía mexicana iba a desarrollarse,como siempre,atendiendo a las fuerzas del mercado.

Programa Nacional de Inversiones.

Durante 1950 y 1951 parecía que la economía había entrado en un prolongado período de crecimiento rápido:se incrementaron las operaciones agrícolas e industriales;la inversión privada se multiplicaba;aumentaban constantemente las exportacio

nes de materias primas y de productos manufacturados y, en consecuencia, aumentaron las importaciones de maquinaria, partes de repuesto y materias primas. Sin embargo, el incremento desmesurado e indiscriminado de la inversión privada y, sobre todo, la exagerada dependencia de los mercados exteriores, pronto habrían de manifestar sus efectos adversos sobre la economía. Además, la política de contención de salarios estaba contribuyendo a estrechar el mercado interno.

Al concluir la guerra de Corea en 1952, la demanda mundial y los precios internacionales de las materias primas disminuyeron, y el hecho afectó de inmediato a la producción agrícola de exportación, la cual resintió los efectos del lento crecimiento de las exportaciones. Esta baja en la producción agrícola se tradujo en la disminución de la demanda interna de productos manufacturados, tanto del sector rural como del urbano, provocando así problemas al sector industrial.

Todo esto se vio agravado, a su vez, como consecuencia de la disminución de las exportaciones industriales y como resultado de la importación anticipada de maquinaria e insumos que, en previsión de escasez, se había hecho; al no producirse tal escasez se congestionó el mercado interno, impidiendo la realización de la nueva producción.

El crecimiento económico, interrumpido en 1952 y 1953, volvió a alcanzar en 1954 y en los dos años siguientes tasas de crecimiento altas. La recuperación en los países más avanzados ejerció sobre la economía una influencia importante en la segunda mitad de 1954.

Durante esos años de recuperación la actitud oficial con

sistió en no interferir en la buena marcha de los negocios privados; incluso, para no restarles recursos, el Estado moderó sus gastos corrientes y disminuyó sus inversiones; procuró restablecer el equilibrio presupuestal, aun a costa de endeudarse con el exterior; mantuvo su política de fomento industrial creando condiciones favorables para los inversionistas nacionales y extranjeros; alentó las exportaciones y restringió las importaciones de bienes de consumo.

De esta manera el gobierno propició que los empresarios privados se responsabilizaran del crecimiento económico, moderando inclusive su intervención en los asuntos económicos; como contrapartida a ello, redobló sus esfuerzos con la mira de establecer, al amparo de la recuperación económica y de medidas indirectas, la estabilidad de precios. Por medio de la moderación del gasto público, el equilibrio presupuestal basado en el uso de créditos externos y la política monetaria, el gobierno pudo por fin, a partir de 1956, controlar la espiral inflacionaria que hasta entonces había acompañado al crecimiento económico del país. (5)

En este contexto, y con el fin de concretar el objetivo de que el sector privado se responsabilizara del crecimiento económico, la Comisión Nacional de Inversiones, que funcionaba directamente bajo la jefatura del presidente de la República, un Programa Nacional de Inversiones. El Programa abarcaba el período 1953-1958, y para su elaboración se tomaron en cuenta los cálculos de las inversiones realizadas en períodos anteriores.

Basado en el empleo de cuentas nacionales, este Programa fijó metas precisas de crecimiento. Consigna el cálculo de las

inversiones a realizar durante el período antes mencionado;asi mismo, señala cuáles debían ser las inversiones por sector de actividad y la manera en que serían financiadas tanto la inversión global como las inversiones sectoriales.

Plan de Acción Inmediata 1962-1964.

A finales de los años cincuenta, sobre todo a partir de 1957, el proceso de industrialización en México tendió a desacelerarse debido, en primer lugar, a que la ampliación de la circulación mercantil encontró serias dificultades en virtud de que la proletarización de la fuerza de trabajo empezó a dejar de jugar un papel tan dinámico como el desempeñado en los años cuarenta; en otras palabras, no obstante que la industria ya había subsumido en buena parte a la producción doméstico-artesanal campesina, el crecimiento de la economía mercantil evidenciaba limitaciones serias.

En segundo lugar, este desaceleramiento industrial fue motivado también porque el proceso de sustitución de importaciones se enfrentaba a la necesidad de elevar considerablemente la tasa de crecimiento para poder iniciar la industrialización ligera nacional (insumos industriales, equipo y bienes de consumo personal duraderos), ramas industriales que emplean una mayor densidad de capital y una más moderna tecnología.

Pero sobre todo, este lento crecimiento económico coincidió, y ello agudizó más el problema, con la conclusión de la favorable relación de precios internacionales de productos primarios, provocando una crisis aguda de divisas, que obstaculizó a su vez la importación de bienes de capital, y, por tanto, la in-

versión industrial. Esto no sólo significó un estancamiento coyuntural de las exportaciones agrícolas mexicanas, sino también que las agrodivisas, dada la disminución de su flujo, ya no podían sostener la importación de maquinaria y equipo para la ampliación de la planta industrial; para que ello hubiese ocurrido, habría sido menester mantener un crecimiento continuo en la productividad agrícola, vale decir, una mayor capitalización en la producción agrícola.

Esta caída en la tasa de crecimiento se manifestó en la primera mitad de 1959, que junto con la escasez de las inversiones privadas, motivaron que desde finales de ese año el gobierno mexicano adoptara nuevas modalidades para su política económica; consistieron, fundamentalmente, en una mayor participación del sector público en la economía, un impulso decidido a las actividades industriales y un incremento de los programas de asistencia social.

A esta nueva orientación de la política económica responde la creación de la Secretaría de la Presidencia a finales de 1958, en sustitución de la Comisión Nacional de Inversiones, dependencia que vendría a atender la complejidad del sector público y la necesidad de contar con un organismo de alto nivel, con la capacidad técnica y administrativa suficiente para coordinar las diferentes dependencias públicas.

En estas circunstancias, y con el propósito de activar la economía y fortalecer el proceso de industrialización, el gobierno elaboró en el año 1961 un programa de corto plazo llamado Plan de Acción Inmediata, que pretendía abarcar un período trianual (1962-1964), y que además cumplía con uno de los

compromisos adoptados en la Carta de Punta del Este de formular y ejecutar programas de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos. Para tal efecto, durante el primer trimestre de 1961, el gobierno completó la elaboración de la Proyección de Metas Globales de Crecimiento de la Economía Mexicana (1965-1970), de la Proyecciones Sectoriales de Crecimiento de la Economía Mexicana (1965-1970) y otros estudios relacionados con las proyecciones de la demanda externa y las inversiones industriales.

Este Plan fue elaborado por la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social, integrada con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. En este Plan se especificaban las necesidades de inversión del sector público y privado, desagregándolas por sectores y realizando las proyecciones respectivas para el año 1970.

El Plan perseguía determinar el monto y la estructura de las inversiones que permitieran un rápido crecimiento económico, a través de una mejor utilización y orientación del ahorro interno y del ahorro externo. Con esto se pretendía estimular la inversión privada con el fin de alcanzar una mayor afluencia de recursos hacia todos los sectores económicos, mediante el empleo de instrumentos de política económica y por medio de una coordinación entre las inversiones pública y privada. Los montos de la inversión total deberían aportarse en partes iguales, tanto por el gobierno como por el sector privado, de tal forma que en 1964 la proporción de la inversión privada creciera más rápidamente que la inversión privada.

El Plan consideró los programas presentados por todas las dependencias gubernamentales, con la intención de promover el desarrollo industrial y agropecuario, además de consolidar la infraestructura de comunicaciones y transportes. Un cincuenta por ciento de su financiamiento se llevó a cabo a través de recursos provenientes de los impuestos y de los ingresos del Estado; la mitad restante se cubrió fundamentalmente con crédito externo. La inversión privada se llevó a cabo en la industria y en la construcción, principalmente. La mayor parte de su financiamiento se realizó mediante ahorro interno.

En síntesis, el Plan abarcó un inventario de necesidades de inversión y su correspondiente esquema de financiamiento. Adicionalmente se especificaban medidas de política económica para la consecución de las metas propuestas.

Cabe advertir que durante el período 1962-1964, el acelerado crecimiento de la inversión pública y privada permitieron incrementar el PIB en alrededor del 8%, superando la meta establecida por el plan; asimismo, respecto al comportamiento sectorial de la economía, se profundizó el proceso de industrialización y se consolidó la formación de una fuerte infraestructura de comunicaciones y transportes, en tanto que el crecimiento del sector agrícola permaneció al margen.

Los ingresos públicos ocasionaron un mayor endeudamiento interno y externo para poder financiar las inversiones; en tanto que los precios crecieron en una tasa superior a la estipulada, y la diferencia entre exportaciones e importaciones continuó ampliándose, es decir, aumentó el déficit comercial. Por último, la adecuada orientación de la inversión contribuyó a

reforzar el proceso de industrialización.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Habida cuenta de las nuevas modalidades de la política económica, el Estado elevó el monto de la inversión realizada, comprometiéndose fundamentalmente en la constitución o ampliación de un sector de empresas públicas y semipúblicas orientadas hacia la producción de una amplia gama de bienes y servicios, que los empresarios privados no podían producir, por lo limitado de sus recursos o porque los consideraban insuficientemente lucrativos en relación con otros; con este impulso estatal, la declinación observada en la segunda mitad de los cincuenta fue moderadamente contrarrestada, sobre todo a partir de 1963.

Este cambio en la modalidad de intervención del Estado en la economía fue favorecida por el ingreso masivo de capital externo, el cual a su vez, propició un rápido crecimiento de la productividad en la industria, una modernización en la planta industrial por efecto de una mayor importación de maquinaria y equipo más eficiente y un peso creciente de las grandes empresas transnacionales que operaban con economías de escala.

Por eso, durante los años de la segunda mitad de los sesenta, el desarrollo económico ofrece varias características; entre ellas destacan el crecimiento económico elevado y sostenido; la creciente participación de los salarios en el ingreso nacional; la existencia de un tipo de cambio fijo, estable y con libre convertibilidad; los aumentos considerables de la productividad; y una elevada participación de los recursos inter-

nos en el financiamiento de la inversión. Sin embargo, este crecimiento económico no fue homogéneo, toda vez que fue acompañado de un creciente rezago del sector agrícola, en relación al sector industrial; de disparidades en el desarrollo regional; de una concentración de los beneficios del desarrollo en capas sociales reducidas de la sociedad; de una necesidad creciente de recursos externos para financiar los desequilibrios de la balanza de pagos, y de una insuficiencia de los ingresos públicos respecto a sus compromisos con el desarrollo económico y el bienestar social.

En este contexto, la Comisión Intersecretarial da a conocer en 1966 el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, con el fin de apoyar los elementos básicos de la estrategia económica bosquejada líneas arriba, denominada desarrollo estabilizador. El fin básico buscado por este Plan era jerarquizar, normar y orientar el curso a seguir en las actividades públicas y cumplir un papel solamente indicativo para las actividades del sector privado.

La primera parte del Plan consigna los Lineamientos del Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, incluyendo metas globales de desarrollo para el período, la política de relaciones económicas con el exterior, la inversión pública y su financiamiento, y los incentivos a la inversión privada. Su propósito era identificar los mecanismos para alcanzar los objetivos antes aludidos y los mecanismos necesarios para hacer compatibles las decisiones que se adoptasen en distintas instancias.

La segunda parte del Plan está compuesta por el Programa

del Sector Público 1966-1970 en el cual se mencionan los compromisos del sector público en la consecución de los objetivos del Plan.

El Programa del Sector Público estaba integrado por cuatro secciones: agropecuario y pesquero, industrial, comunicaciones y transportes y bienestar social. Además contiene una sección especial que señala diversas reformas a la Administración Pública, para alcanzar los objetivos de la planeación.

El comportamiento observado durante los años que abarca el Plan, mostró una expansión experimentada por la economía, la cual se convirtió en una economía dependiente de la economía mundial, no obstante que la tasa de crecimiento del PIB alcanzó un ritmo de 6.9% anual en promedio y que la inversión bruta fija creció a una tasa de 9.6%. Ello implicó una transformación del sector exportador, a consecuencia de lo cual el país dejó de ser un país exportador de materias primas, para transformarse progresivamente en una nación exportadora de productos manufacturados y semimanufacturados; asimismo, lo anterior también implicó una importación de cantidades crecientes de maquinaria, equipo e insumos industriales y tecnología, al punto de absorber a través del desequilibrio comercial, una parte considerable de capital importado. Y por último, esto implicó, por la misma causa, una transferencia sostenida y creciente de recursos hacia el exterior, bajo la forma de remesas por inversión extranjera, pago de intereses y dividendos, etc.

Puede afirmarse, en consecuencia, que al final de la década de los sesenta se observó un nuevo descenso en la tasa de crecimiento, a consecuencia del aumento del capital fijo acumu

lado a lo largo de la década en cuestión; sobre todo en sectores clave como el de los energéticos, hierro y acero y el de los materiales de construcción.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Al inicio de la década de los setenta, la economía mexicana resintió un descenso en el crecimiento económico, a causa del considerable aumento del capital fijo acumulado a lo largo de la década anterior. Sin embargo, entre los años 1972 y 1974 se produce un rápido crecimiento equivalente al de los años sesenta, estimulado por el auge de la economía mundial.

Este crecimiento se vio favorecido por el incremento de la demanda externa de los productos primarios. Esto también se tradujo en una acelerada exportación de capitales al país, por parte de los países industrializados, lo que permitió al gobierno mexicano sostener una política de alto nivel de pagos con base en el endeudamiento externo. Empero, a causa de los problemas estructurales de la economía mexicana, acompañados por la recesión mundial, el ritmo de crecimiento económico decayó en 1975 nuevamente y se desplomó en 1976.

La recuperación de la crisis de 1976 duró cerca de un año a partir de diciembre del mismo año; se basó en las políticas y las metas de la ortodoxia contraccionista (dejar que el peso encontrara su propio nivel, reducción del gasto público, liberación de importaciones, etc.). Por ello, desde 1978 se inicia un nuevo auge económico interno, debido a la canalización de los excedentes obtenidos por las exportaciones del petróleo.

En estas circunstancias de auge, a fin de definir una es-

trategia coherente para la utilización de los ingresos petroleros, el 17 de abril de 1980 se publicó en el Diario Oficial el decreto por el que se aprueba el PGD 1980-1982; en el cual se intenta mostrar una acción globalizadora de la política de desarrollo en el avance en la " consolidación de un sistema integrado de planeación que permita reordenar la información, de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamentales, social y privado en torno a los objetivos nacionales buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social ".

El auge auspiciado por la expansión petrolera duró hasta que México empezó a tener problemas, de nueva cuenta, para financiar sus déficit en la balanza de pagos. Los movimientos especulativos de capital que tuvieron lugar en 1981, evidenciaron la necesidad de revertir las tendencias de la balanza de pagos.

Pero esto ya corresponde a la temática que se bosqueja en el siguiente capítulo.

II.-Bosquejo de la situación económica en la que surge el Plan Nacional de Desarrollo.

El capítulo tercero del PND expone el análisis del contexto nacional e internacional de la economía. Esta circunstancia, precisamente, permite identificar al PND como la estrategia de desarrollo que se propone implementar la actual administración para enfrentar la crisis. Por esta razón, resulta interesante el diagnóstico que realiza el Plan para explicar el surgimiento de la mencionada crisis.

2.1. La situación económica.

En efecto, no obstante que el país cuenta con un vasto patrimonio económico, político y social -instituciones, recursos materiales y humanos, así como una amplia infraestructura física(1)- la economía mexicana ha enfrentado en su evolución varios obstáculos de carácter estructural, los cuales han impedido un crecimiento equilibrado. Ellos son, principalmente, los siguientes:

a) Los desequilibrios del aparato productivo y distributivo. Si bien es cierto que en los últimos 40 años, el crecimiento de la producción nacional creció a una tasa del 6% anual -lo que permitió que el crecimiento del PIB a precios constantes fuera, a su vez, del 8.5% en promedio entre 1977 y 1981 "permitiendo que el ingreso real por persona aumentara en un 25% en el período " (2)- la estructura económica ha evolucionado desequilibradamente, dando pie a la coexistencia de "grandes unidades de carácter oligopólico con una multitud de unidades pequeñas, con una baja capacidad para beneficiarse con economías de escala y acceso inadecuado a los apoyos estatales...(situa

ción) que ha acentuado ineficiencias que se manifiestan en la incapacidad para enfrentar la competencia externa; gran dependencia de insumos, tecnologías y bienes de capital importados; desequilibrios entre sectores; disparidades en la productividad dentro de cada rama económica y entre ellas; tecnologías que no usan adecuadamente los recursos humanos y naturales disponibles; escasa difusión tecnológica y concentración de la actividad económica. Estos factores, en conjunto, han propiciado una alta vulnerabilidad frente al exterior y representan un obstáculo para un crecimiento sostenido " (3).

b) Insuficiencia del ahorro interno, originada por las insuficiencias y rigideces de la política tributaria y tarifas en la movilización de los recursos internos para el desarrollo, la evasión fiscal, los subsidios (y la consecuente elevación del déficit público), la concentración territorial del crédito y por las remesas de utilidades y pagos de servicios de la inversión extranjera.

c) La escasez de divisas, la que se explica, justamente, por la falta de ahorro interno, pero también por las deficiencias de la estructura productiva ligada al comercio exterior, y por el elevado monto que representa la cuenta de pagos de intereses al exterior.

d) Y por último, la desigual distribución de los beneficios del desarrollo, lo que ha impedido el fortalecimiento del mercado interno. Esta inequitativa distribución del ingreso es motivada y retroalimentada por el patrón de industrialización adoptado por la clase dominante; asimismo, por la concentración y la dispersión territorial de las actividades productivas, y

por los rezagos en el suministro de bienes y servicios básicos para el bienestar de la población.

Estos cuatro obstáculos estructurales de la economía mexicana, la convirtieron en una economía muy vulnerable a las condiciones económicas del exterior -que ya desde 1977 se empezaban a manifestar muy agudamente, y que hacen crisis a partir de 1981 y particularmente en 1982-, a saber: profunda recesión con inflación y desempleo, estancamiento del comercio entre los países industrializados, políticas proteccionistas de los mismos -enfascados en una guerra comercial y de paridades monetarias- que afectaron en forma importante a las economías en desarrollo, y elevación de las tasas de interés prevalecientes en los mercados financieros internacionales, entre 1977 y 1981.

La política económica que en 1977 se inicia en el Fondo Monetario Internacional (FMI), termina en 1982 con el mismo FMI y el riesgo del monetarismo como ideología oficial.

México hasta antes de septiembre de 1976, sólo había recurrido al FMI en 1959 y 1961 mediante dos créditos contingentes por 90 millones de dólares. Fue a raíz de la devaluación de 1976, cuando se recibieron 1 075 millones de dólares y se renovó la relación crediticia del país con la institución. Ese crédito estuvo condicionado a la presentación de una carta de intención sobre la política económica de 1977 a 1979 y fue acompañado por un préstamo sindicado del mercado del eurodólar, concedido por 64 bancos internacionales. Pero el crédito llegó después de que el FMI se aseguró que le sería consultada cual

quier medida de política económica que pudiese afectar al convenio.

Las condiciones del convenio coincidieron entonces, como hoy, con los planteamientos de la clase dominante y con el esquema neoconservador del monetarismo, llevando implícitas las contradicciones de los programas de estabilización aplicados en suramérica.

Las bases del convenio de 1976, eran las siguientes: la devaluación brusca del tipo de cambio; el desmantelamiento progresivo del sistema de protección a la industria, eliminando fundamentalmente las barreras no arancelarias; una política de austeridad basada en la reducción del gasto público, particularmente el de bienestar social; el establecimiento de controles salariales con el fin de reducir su participación en el producto; fijación de metas al déficit público; renunciar a cualquier control financiero cambiario o mantener la "libertad" cambiaria; aminorar las importaciones productivas y el ingreso fiscal; adoptar la flotación del tipo de cambio; "congelar" las plazas del sector público; y mantener una estructura flexible de los precios y tarifas del sector paraestatal.

Dentro de este programa de estabilización se instrumentó, a fines de 1979, una "modernización" de la tributación indirecta, consistente en la introducción del Impuesto al Valor Agregado y en la simplificación de los impuestos indirectos, aumentando con ello la participación de los mismos en la estructura de la recaudación total.

El resultado de la aplicación de las medidas estabiliza-doras sobre la economía agravaron los vicios estructurales, de

forma que la desigualdad social y la concentración se agudizaron ante un descenso general del salario real cercano al 34% entre 1977 y 1981, y el incremento superior, en ocasiones del 100%, de las utilidades de las unidades oligopólicas de la industria y el comercio. La participación de los servicios y el comercio dentro del PIB aumentó hasta constituir en 1981 el 56% del mismo. Es decir, gran parte del crecimiento, que en esos años rebasó el 8%, tiene su origen en las actividades del sector terciario y obedece a la especulación financiera y comercial.

La inflación durante el período estuvo siempre cercana al 30%. De esta manera, la inflación está presente como un mecanismo que transfiere riqueza de los sectores de ingreso fijo (los asalariados) a quienes reciben el suyo de la renta empresarial o financiera. La concentración del ingreso se ve reforzada.

El año 1981 es clave para la economía mexicana, toda vez que ésta se enfrenta a una caída generalizada de los precios de las materias primas que México exporta y al descenso drástico de las exportaciones de manufacturas; en especial, el debilitamiento del mercado mundial petrolero -el petróleo exportado, de representar el 1.2% del PFB en 1977, llega al 6.1% en 1981, lo que indica la petrolización creciente de las exportaciones- que aunado a los problemas estructurales internos y a los fenómenos externos de la economía internacional, significó para el país una considerable disminución en sus ingresos, estimados en aproximadamente 10 mil millones de dólares.

En estas condiciones, el gasto público se tuvo que elevar por encima de lo programado, lo cual, junto con la limitada ex-

pansión de la oferta interna de algunas ramas económicas, así como la liberalización del sistema de protección industrial, originaron un considerable aumento de las importaciones (4), haciendo más vulnerable a la economía mexicana frente al extranjero. No resulta exagerado, entonces, afirmar que la balanza de pagos dependiera de las condiciones externas si se toma en cuenta el agudo desequilibrio entre oferta y demanda globales, la dificultad para exportar ante una economía mundial en recesión y la sobrevaluación de la moneda nacional (5); asimismo, la conjunción de todos estos factores agudizaron el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos (6). No había otro camino: el financiamiento de este último déficit tuvo que ser sufragado vía la elevación del endeudamiento externo del sector público, lo que incrementó los costos de los servicios de la deuda externa (19 mil millones de dólares) (7).

Conviene comentar que la deuda externa mexicana evolucionó a pesar de los límites del convenio de facilidad ampliada concertado con el FMI en 1976. Como producto de los errores internos de la política económica, la deuda externa en 1981 se caracterizó por la importancia de la contratada a corto plazo, por su tendencia a la bancarización y su alto costo medido por la tasa de interés.

En este contexto de endeudamiento externo y de creciente inflación, el gobierno -en su calidad de aparato administrativo, centralizado y gestor- pone en práctica varias medidas de ajuste económico desde mediados de 1981, de nueva cuenta, tales como reducir el gasto público, acelerar las minidevaluaciones del peso ("deslizamiento"), aumentar las tasas de interés

internas, encarecimiento de los aranceles, restringir la liquidez del sistema, propiciar las transferencias financieras del sector privado al público, limitar las importaciones para reducir el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos y limitar el endeudamiento externo neto del sector público; todo con el fin de " corregir a fondo los desequilibrios macroeconómicos ". Sin embargo, la cada vez más intensa recesión mundial, las duras condiciones para el otorgamiento de créditos, pero sobre todo, la importante fuga de capitales hacia el exterior y la especulación financiera, detectada desde finales de 1981, provocaron que en febrero de 1982 el valor del peso respecto del dólar alcanzara una cotización de 47 pesos por cada unidad de la divisa norteamericana, lo que significó una devaluación de cerca de 70%.

Este ajuste en la cotización del dólar dejaba intacta la estructura especulativa que precipitó la devaluación, razón por la cual tal medida de política económica no resolvió los problemas del desequilibrio externo, ni el de la fuga de capitales, ni mucho menos la tendencia a la dolarización.

El programa de ajuste que acompañó a la devaluación, anunciado el 19 de febrero de 1982, se basaba en la contracción de la demanda y en una más drástica política cambiaria; tal programa incluía básicamente los mismos elementos del programa de ajuste implantado desde mediados de 1981. En efecto, por principio de cuentas, se decretó una reducción presupuestal del 3%, bajo el supuesto de que los efectos inflacionarios derivábase de un excesivo gasto público, pero lo que en realidad propició fue una contracción del crecimiento económico -proyectos indus

triales no petroleras_ y una disminución en los recursos destinados al bienestar social. En segundo lugar, se disminuían los aranceles y permisos previos, pues se afirmaba que el alza en los precios de las importaciones no representaba un mecanismo de control sobre las importaciones. En tercer lugar, se decidió mantener rezagados a los salarios, a fin de que el ajuste fuera menos severo para las empresas. En cuarto lugar, se decidió apoyar a las empresas públicas y privadas, en especial, a la pequeña y mediana industria. En quinto lugar, la virtual autorización de aumentos de precios a todas aquellas empresas que justificaran cualquier aumento en los costos en base a la devaluación. En sexto lugar, se seguía manteniendo altas las tasas de interés para mantener su competitividad con el exterior, a fin de retener el ahorro interno. Por último, se establecía un sistema de deslizamiento cambiario, con el objeto de cubrir el diferencial entre la inflación interna y la externa (8).

Como puede advertirse, el programa postdevaluatorio contenía las mismas medidas de ajuste económico puestas en práctica en 1981, a excepción hecha de la reducción de los aranceles, los apoyos fiscales a las empresas para protegerlas de los efectos postdevaluatorios y el aumento salarial del 30,20 y 10% (9); pero tales medidas tampoco dieron el resultado que se esperaba de ellas: eliminar la incertidumbre en relación al tipo de cambio.

La devaluación de febrero de 1982 formaba parte de las medidas de política económica puestas en práctica, tendientes a "sanear" las finanzas públicas y a eliminar los subsidios.

En medio de las negociaciones con la misión técnica del

FMI, que estuvo en el país en el país durante mayo y junio, se anunció en el mes de agosto de ese año la eliminación del subsidio para los productos de consumo popular, básicos en la dieta de las clases populares, al elevarse el precio y las tarifas del pan, las tortillas, la gasolina, la electricidad y otros combustibles; sin afectar los subsidios a la gran industria monopolística, responsable del deterioro del consumo social y beneficiada por las transferencias de más de 700 mil millones de pesos, sólo en 1981.

Sin embargo, a pesar de que mediante la elevación de precios y tarifas se pretendía alcanzar un incremento anual de 130 mil millones de pesos, las condiciones financiero-económicas que enfrentaba México no pudieran ser controladas por dicha política económica, mucho menos cuando entre febrero y agosto se agudizó la fuga de capitales. Por esta circunstancia, la política económica descrita brevemente renglones arriba, nuevamente fracasa, motivo por el cual en agosto de 1982 se modifica la política cambiaria, al adoptarse un sistema de doble convertibilidad entre el peso y el dólar, que "también resultó insuficiente por sí mismo para frenar la demanda de divisas que en aquel momento estaba siendo afectada por movimientos especulativos de capital" (10).

La fuga masiva de capital y la especulación financiera aceleraron la descapitalización del país, que trajo como corolario una enorme baja en la inversión productiva y el consecuente aumento del desempleo, ya de por sí elevado. A mediados de agosto, dada la difícil situación que propiciaba la falta de recursos, el gobierno mexicano inicia negociaciones para con-

certar un Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI para obtener un apoyo financiero de ese organismo; y, simultáneamente, se ponían en práctica las siguientes acciones para aumentar el flujo de divisas: a) aumento de la llamada plataforma petrolera a un nivel de un millón 700 mil barriles diarios, exportados en su mayor parte a los EUA para aumentar su reserva estratégica; b) obtención de un crédito por mil millones de dólares en un organismo de apoyo a las exportaciones, para importar granos y alimentos; c) consecución de un crédito de 1 500 millones de dólares en el Banco Internacional de Pagos; d) inicio de negociaciones con el FMI para la utilización de sus recursos; e) formación de un fondo de 30 mil millones de pesos para créditos preferenciales a la pequeña y mediana empresa, con problemas de liquidez por la modificación de la paridad; f) disminución hasta por un 50% en la tasa impositiva, a nuevas inversiones, e impulso a las exportaciones y una adecuación de los aranceles.

Debido a esta situación, fuga de capitales y especulación, en septiembre de 1982 se estableció el control generalizado de cambios. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano nacionalizó los bancos privados del país (11), ambos esfuerzos estaban encaminados a tratar de frenar la disminución de los recursos financieros, ocasionada por la evasión de capitales y la especulación, pues el peligro estaba a la vista: la falta de recursos financieros podría provocar una disminución de las importaciones de bienes de inversión -maquinaria y repuestos- lo que ocasionaría, a su vez, una virtual paralización del aparato productivo en su conjunto. Por ello, no deja de ser significati-

vo el resumen que el PND consigna en el mencionado capítulo tercero, puesto que " en diciembre de 1982, la situación era su mamente difícil:

" La tasa de desempleo se había duplicado, alcanzando niveles del 8 por ciento y prevalecía una tendencia al deterioro creciente del mercado laboral.

" En diversos sectores, la producción se había detenido. El sector agrícola sufrió una contracción muy importante que implicaba la necesidad de importar alimentos por más de 8 millones de toneladas durante 1983. En el sector industrial la producción manufacturera se redujo en el último trimestre de 1982; se registró una caída de más del 7%. La construcción deca yó casi 14%.

" Un número importante de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de su deuda.

" La inflación no sólo había alcanzado niveles del 100%, si no que se estaba acelerando a una velocidad inusitada. En unos cuantos meses se había pasado de tasas anuales del 40% a tasas de más del 100% en el segundo semestre de 1982.

" El ingreso nacional, al igual que el producto, se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro. El ahorro interno decayó en cerca de 3 puntos de producto; incluyendo la caída del ahorro externo, la disponibilidad de recursos para financiar la inversión se redujo en 20%.

" El sector público registró por segundo año un déficit superior al 15% del producto y superior a la inversión. Es de-

cir, los ingresos no alcanzaron a cubrir el gasto corriente; y el peso de la deuda era ya desproporcionado: 40 centavos por cada peso gastado.

" México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior " (12).

Precisamente, la falta de liquidez internacional obligó al gobierno mexicano a solicitar a las autoridades monetarias de doce países y del Banco de Pagos Internacionales un crédito de 1 850 millones de dólares; medida que no fue suficiente, dado que para finales de 1982, la deuda tanto pública como la privada, ascendía ya a los 78 mil millones de dólares, con una alta proporción de obligaciones de corto plazo. La " virtual suspensión de pagos " -traducida en una elevada carga que representaba el servicio de la deuda y en una escasez de fondos en los mercados de capital- obligó al gobierno mexicano a solicitar y a obtener de la banca acreedora internacional una prórroga voluntaria de tres meses, para cubrir los vencimientos de los créditos otorgados al sector público. Y se buscó que también se le diera un tratamiento análogo a la deuda contraída por el sector privado.

En suma, lo que se trataba de obtener era la concertación de un programa de reestructuración de la deuda externa, que mejorara su estructura de vencimiento.

De esta manera, en el contexto estricto de la crisis económica, el horizonte más inmediato que se le presenta al país es la posibilidad de que se presente una reactivación internacional, que implique " una recuperación del crecimiento de los

países avanzados y alterar las formas tradicionales de la división internacional del trabajo " (13).

Evidentemente, si no se presenta tal reactivación económica a escala mundial, no se podrá dar el esperado repunte en los precios de las materias primas, pues, tal como lo apunta el PND, " la demanda de materias primas continuará deprimida y los precios mantendrán a la baja; asimismo, los escasos avances efectivos de la cooperación internacional en materia de estabilización de los mercados y de los precios, reducen las perspectivas de una recuperación de los productos primarios " (14). Piénsese, en este sentido, los estragos que esta situación propicia a la economía mexicana que depende de un alto porcentaje, para su recuperación económica, de las exportaciones de petróleo crudo.

Si no se presenta, asimismo, tal reactivación económica internacional, tampoco podrán disminuirse las tasas de interés, ni se normalizarán las transferencias de capital, en la medida en que " los países industrializados respondieron a la crisis económica internacional con políticas internas de rigurosa disciplina fiscal y monetaria para abatir la inflación y aumentaron las barreras comerciales en un esfuerzo por corregir sus desequilibrios externos " (15). Más aún, el elevado servicio de la deuda externa, que en los últimos años no ha sido menor a la tercera parte de los ingresos en cuenta corriente, permite suponer que los ingresos de exportaciones no alcanzarán para pagar esa deuda (16).

2.2. Tendencias del desarrollo del capitalismo en México.

Antes de concluir el presente capítulo, conviene ~~asentar~~ que el PND no sólo es una propuesta, por supuesto, para encarar la crisis interna de carácter económico, principalmente; sino que también representa la evidencia de la manifestación de dos tendencias históricas en el desarrollo del capitalismo mexicano.

Por un lado, el desempeño del Estado como promotor directo y rector único del desarrollo, mediante la creación de la infraestructura industrial y agrícola, y mediante una decidida política de promoción industrial, que con la crisis iniciada a mediados de 1981, empieza a llegar a su fin como tendencia histórica de desarrollo exclusiva. De esta manera, el Estado auspicia la conformación de grandes organizaciones industriales e interviene en el funcionamiento de otras, pero también ese mismo Estado está inmerso en las situaciones de las relaciones de clase y está identificado con las características del sistema político institucional y las organizaciones sociales. En otras palabras, el Estado aparece como una manifestación " de un poder centralizado de dominación (organización estatal de dominación) ", se presenta como una necesidad en el aseguramiento de la estabilidad de la sociedad, en la medida en que asume su papel de Estado dirigente o Estado político, puesto que " la regulación permanente del proceso económico por medio de la intervención estatal surge como una defensa contra las disfunciones que ponen en peligro a la sociedad y que provienen de un capitalismo que...contradice claramente en su desarrollo efectivo su idea de una sociedad civil burguesa, emancipada de

todo dominio y neutralizadora de todo poder " (17).

Pero, por otro lado, a esta modalidad de la dominación política -entendida como la influencia o dominio de la clase dirigente sobre el sistema político institucional y sobre la organización social- le sucede otra tendencia histórica en el desarrollo del capitalismo en México, que no necesariamente excluye a la primera, acorde con una nueva modalidad de legitimación (18) y que adviene precisamente con la última crisis, poco a poco; me refiero a la planeación, que es presentada como un "resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación " (19).

El perfilamiento de esta segunda tendencia histórica de desarrollo del capitalismo en México, hace aparecer al Estado como el administrador de la crisis, en la medida en que el Estado se ha acabado de constituir como una instancia de gestión social, que integra en cierta forma al sistema político institucional, a la organización social e interviene en las relaciones intersociales. Con ello se perfeccionan nuevos mecanismos de legitimación, es decir, la planeación viene a ser la resultante de un nuevo mecanismo de formación de las decisiones consideradas como legítimas, que tiene su proyección principal, determinándolas, en las unidades de producción de bienes y servicios (la organización social); que permitan la socialización de los efectos de la crisis, sin que hasta el momento la estabilidad político-social se haya mayormente alterado.

La planeación, ubicada en esta segunda tendencia, también permite apreciar que el Estado se trueca en un instrumento de modernización de la clase dirigente, puesto que el PND no es

otra cosa que los lineamientos propuestos por tal clase dirigente modernizada, para reconstruir la infraestructura económica del país, creando las grandes unidades de producción, pues en la medida en que se formen estos grandes grupos de producción capitalista, el Estado podrá garantizar (asumiendo su papel de Estado garante) que tales grupos coadyuven al logro del esperado desarrollo industrial del país.

Estas dos tendencias generales del desarrollo del capitalismo en México no se suceden simple y linealmente, como dos etapas de una evolución histórica. Es de suponerse que el ejercicio de la planeación se combine de una manera compleja con la primera tendencia; sólo se ha querido subrayar que ambas tendencias son formas diferentes, pero no excluyentes en absoluto, del predominio de la clase dirigente sobre el sistema político institucional y, sobre todo, sobre la sociedad en su conjunto.

2.3. La clase dirigente y su relación con la clase dominante.

La clase dirigente en México siempre ha tenido un lugar preponderante en la toma de decisiones. Es más, dicha clase ha intervenido como el actor que ha aportado un principio de unidad que ha derivado en la integración del sistema político, de la organización social y en la intervención en las relaciones intersociales, en suma, ha derivado en la integración del propio Estado.

En cambio, la clase dominante, aunque posee una influencia política virtual, no siempre ha ejercido el poder de decisión

efectivamente; más aún: las decisiones adoptadas por la clase dirigente frecuentemente no están de acuerdo con sus intereses, puesto que ella misma organiza mal sus intervenciones en política y parece ella misma no tener clara conciencia de sus propios intereses económicos. Esto es así, porque la clase dominante en México es más dominante que dirigente, razón por la cual el sistema político institucional, en particular, y el Estado, en general, son relativamente autónomos de la dominación de clase.

La clase dominante llámase así porque propicia cierta influencia de la dominación sobre el sistema político institucional y la organización social, pero no aporta un principio de unidad al campo político-social. La clase dominante se ha autoimpuesto límites estrechos y apremiantes en el campo de las decisiones políticas, por lo que interviene generalmente en el sistema político institucional como grupo de interés o como una unidad de grupos de interés; como tal, puede ejercer influencia para obtener ventajas económicas y financieras del Estado o una acción represiva contra un movimiento popular.

Y aunque el campo para la toma de decisiones de la clase dirigente es más amplio que el de la clase dominante, aquélla no es necesariamente hegemónica; si lo fuere, se convertiría inmediatamente en dominadora del sistema político institucional en calidad de actor de clase. Pero esto no es posible, porque ni el sistema político mexicano ni la organización social, están ocupados totalmente por la clase dirigente.

Empero, conviene tener en consideración que estas dos categorías no son, en modo alguno, excluyentes entre sí. Se asien-

ta líneas adelante que el surgimiento de la tecnoburocracia se dió primero como un grupo de interés para constituirse después en una fuerza política importante en el interior de la clase dirigente; esto significa que este actor social ha posibilitado que el propio Estado se haya convertido en un más de cidido agente de intervención social en la crisis, que rebasa los límites del sistema político institucional. En otras palabras, dado este papel dinamizador de la clase dirigente, ésta asume también funciones de dominación social, en la medida en que la planeación, por ejemplo, es la manifestación de una mayor influencia de la clase dirigente como tal sobre el sistema político institucional y sobre la organización social.

De esta manera, la clase dirigente no sólo juega un papel preponderante en la toma de decisiones, no sólo aporta un pincipio de unidad al campo político-social, sino también es capaz de convertirse en clase tendencialmente dominante, merced a su cualidad de crear no únicamente modalidades nuevas en la dominación política sino también formas novedosas de dominación social, habida cuenta de la presencia de ese actor social llamado tecnoburocracia (20).

III.-La concepción de planeación del PND y sus implicaciones políticas.

Evidentemente, la magnitud de la crisis por la que atraviesa hoy la sociedad mexicana y sus agudas repercusiones sociales, han hecho imperiosa la necesidad de racionalizar tanto la práctica política como el uso de los limitados recursos y la actividad productiva, es decir, poner en práctica la planeación. Sin embargo, para que todas las acciones relacionadas con la planeación y las decisiones plasmadas en el PND, pudieran aparecer como acciones y decisiones legítimas, el sistema político institucional hubo de poner en práctica un nuevo mecanismo de formación de las decisiones consideradas como legítimas; tal mecanismo fue diseñado por la tecnoburocracia que encabeza el presente gobierno, nuevos integrantes de la clase dirigente.

En efecto, el ejecutivo federal -considerado como un elemento constitutivo del sistema político institucional y, por tanto, considerado como la esencia del Estado en aquél- envió para su aprobación a la Cámara de Diputados, en diciembre de 1982, un proyecto de decreto de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución; entre las que destacaban el establecimiento del rango constitucional de las funciones de planeación a cargo del Estado y la organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que se consignan principalmente en las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 27 constitucionales. Por ello, para darle cauce y normatividad a las acciones relacionadas con la planeación del desarrollo, se aprobó también la Ley de Planeación.

Los anteriores preceptos constitucionales especifican que

el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad nacional, procurando la concurrencia de los sectores público, social y privado; organizando para ello un SNPD que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al desarrollo económico para la independencia y la democratización política, cultural y social de la Nación.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley de Planeación establece que el PND es el instrumento que precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral; el que contiene las previsiones sobre los recursos por asignar a tales fines; el que determina las responsabilidades de su ejecución y el que establece los lineamientos de las políticas globales, sectoriales y regionales, a efecto de que el PND se constituya en el articulador del SNPD (1).

De esta manera, las reformas y adiciones, junto con la mencionada Ley de Planeación constituyen, en esencia, el nuevo mecanismo de formación de las decisiones consideradas como legítimas, inherentes al proceso de planeación; con ello, la tecnoburocracia propugna transformar el Estado en un agente dinámico de la sociedad, que intervenga a partir del sistema político institucional en la organización social. En estas condiciones, el ejecutivo federal, aparte de asumir la representación política del sistema político institucional, se pretende que juegue un papel más activo en la dirección de la administración pública y que intervenga aún más dinámicamente en las relaciones de clase, puesto que, primero, la Ley de Planeación lo faculta para concentrar en sus manos las actividades relacionadas con el proceso de planeación y, segundo, es el encargado de crear

los mecanismos elementales de participación social, supuestamente a través de los Foros de Consulta Popular.

3.1. Planeación y democracia: una propuesta política intrínsecamente contradictoria.

A la planeación, de acuerdo con el PND, se le concibe explícitamente como democrática, e implícitamente, como racional. Así es: " la planeación -asevera el PND- constituye un medio para avanzar en la democratización del país, al someter a consideración de la ciudadanía la definición explícita del rumbo a seguir y, por ello, implica un compromiso cuyos resultados serán evaluados por la propia sociedad. Al mismo tiempo inscrita en el marco del Estado de Derecho, la planeación permite asociar los esfuerzos de los diferentes grupos sociales y procurar el funcionamiento armónico de los sectores sociales (subrayado mío) que mantienen su autonomía de decisión. La participación democrática en la integración del Plan es el antecedente obligado de la corresponsabilidad en su ejecución " (2); más aún, a la planeación se le concibe como una práctica política que implica un proceso de transformación de la sociedad y como un proceso armonizador de los diversos intereses sociales (3).

Pero es menester proceder por partes.

Asegurar que la planeación es el medio para lograr la democratización del país, supone aceptar que el PND establece los mecanismos necesarios para que la sociedad mexicana pueda estar inmersa en el sistema político institucional y logre controlar, a la larga, la actividad estatal y gubernamental; es decir, la planeación, según parece, sería el medio más idóneo para

que la sociedad, encuadrada en instituciones y organizaciones, pueda transmitir al sistema político institucional, al Estado y al gobierno la solidez necesaria para constituir con éstos un todo orgánico.

Sin embargo, esta concepción pasa por alto varios aspectos que conviene no perder de vista.

Referirse a la democracia es aludir a los mecanismos de formación de las decisiones consideradas como legítimas, el sistema político institucional, y, por lo mismo, al poder político; en la medida que este último es capaz de transmitir el efecto de la dominación social a la sociedad misma mediante los mecanismos antes mencionados. Los mecanismos más conocidos en México consisten en la elección más o menos libre de los órganos de gobierno, merced a la acción competitiva de las fuerzas políticas que se esmeran en obtener la representación popular; y, simultáneamente, la emisión del voto libre, igual y universal a cargo del electorado, quien de esta manera puede escoger entre la diversidad de fuerzas políticas.

Esto ha dado lugar a la conformación de una democracia representativa, que a lo más que ha podido llegar es a garantizar -y eso, no siempre- la emisión libre, igual y universal del voto, la misma representación popular y las libertades de opinión, de prensa, de manifestación y de organización. Ello ha propiciado la representación de las fuerzas políticas ante el sistema político institucional y no su activa participación en el seno de éste y en la organización social.

En México se ha llegado a creer que la representación de las fuerzas políticas es el sinónimo y el sustituto de su par

ticipación:

La emisión del voto libre y universal -el procedimiento electoral- es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la democratización de las relaciones institucionales, organizacionales o intersociales, en suma, las relaciones sociales. En el seno de la democracia representativa, como la mexicana, la delegación de la soberanía del pueblo -la delegación del poder popular, su autoridad- es una práctica común, pero nunca su realización plena. Por ello, no puede hablarse que la sociedad controle las unidades de producción de bienes y servicios, ni al Estado y, en consecuencia, ni al sistema político institucional, ni al gobierno.

¿Por qué, entonces, es prácticamente imposible que en una democracia representativa como la mexicana, se pueda manifestar a plenitud la soberanía popular? La razón estriba en el hecho de que tal tipo de democracia se fundamenta en la igualdad jurídico-política formal de los ciudadanos; pero detrás de tal formalidad subyace, permanentemente, una real desigualdad económico-social de los individuos que conforman las fuerzas políticas, y que a su vez pertenecen a clases sociales diferentes. Esta circunstancia hace que el poder ejecutivo sea quien en realidad se erija en la verdadera unidad de decisión central y tenga la capacidad, en consecuencia, de tomar las decisiones para el conjunto de la sociedad.

Por lo tanto, en primer lugar, no es de extrañar que en realidad la actividad relacionada con el proceso de planeación esté concentrado en manos del Ejecutivo Federal, pues éste es el único facultado para aprobar el Plan, así como sus progra-

mas auxiliares. El mismo poder establece los plazos de revisión del Plan y sus programas. Fija las normas de funcionamiento y organización del sistema de planeación, así como las reglas para formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan y sus programas; y por si fuera poco, el Ejecutivo está facultado por ley para concertar convenios o contratos con los integrantes de la clase dominante: el sector privado.

En segundo lugar, no queda claro cómo es que la planeación construirá los mecanismos elementales para la participación de la sociedad en el control estatal y en el sistema político institucional, toda vez que los llamados Foros de Consulta Popular no garantizan, en modo alguno, que a ellos concurren las organizaciones sociales representativas y mucho menos que sus planteamientos puedan ser recogidos por el Plan, dado que prevalece el arbitraje final del Ejecutivo en el seno de tales Foros. En todo caso, estos últimos cancelan la posibilidad de propiciar la permanencia, la autonomía y la continuidad de la participación social.

Y, en tercer lugar, los planificadores, los nuevos integrantes de la clase dirigente que conforman la tecnoburocracia, no están identificados con el más genuino espíritu democrático, puesto que su actividad ha sido poco partidista, tienen una carrera eminentemente burocrática fundamental: salieron precisamente del sector financiero, porque ahí se conformaron como grupo de interés y, posteriormente, cuando asumen formalmente el poder, se manifiestan como una fuerza política importante. La práctica política de la planeación ha sido para ellos, en realidad, un ejercicio técnico-académico de gabinete, con inde-

pendencia de la posible intervención de la sociedad en el sistema político institucional y en el Estado ⁺. Por ello, no basta "enseñar" a la sociedad las prácticas de la planeación para acceder a la democracia. Si esto no fuera cierto, cabría preguntarse, entonces, ¿quién ha democratizado a quienes deben efectuar la planeación?

En todo caso, los planificadores no tendrían por qué quedarse al margen del proceso de democratización, puesto que la planeación -si en verdad se quiere que sea un conjunto de decisiones democráticas adoptadas de igual manera- no puede ser sólo el producto de la voluntad mayoritaria, sino también la resultante del diálogo constructivo entre la mayoría y la minoría en una sociedad. Para que la planeación sea democrática, aquélla debe proceder, en una democracia, de la síntesis entre la tesis de los más y la antítesis de los menos. Si no media este debate creador entre los discrepantes, si la planeación se toma únicamente como una decisión avalada por el mecánico recuento de las ponencias presentadas en los Foros de Consulta Popular, se llega a un resultado espurio, que es, sobre todo, la imposición del Plan (4).

La capacidad potencial que posee la sociedad mexicana de transformarse a sí misma como un todo, es lo que permite afir-

⁺ Las opciones formuladas en el PND no son el resultado de negociaciones y decisiones enteramente abiertas; es más: las decisiones reales adoptadas por la tecnoburocracia no se discuten a nivel social y sus procedimientos ocurren por otras vías, en otros sitios, en otros términos.

mar que tanto el Estado (y con él, los planificadores y el sistema político institucional) como la sociedad pueden y deben participar en la ardua tarea de democratizar al país. Es la sociedad en definitiva quien hace cambiar las circunstancias antidemocráticas (las relaciones sociales: relaciones de clase, influencias políticas, papeles organizacionales y relaciones intersociales) (5). Ella se transforma a sí misma, democratizándose.

Por último, se afirmó que el Plan se presenta implícitamente como una acción racional en sí misma. Esto es así porque la planeación es un esfuerzo de racionalización y organización, y en esa medida, cabe caracterizarla como una acción racional con arreglo a fines.

En efecto, tal acción va de la organización de los medios— que en este caso serían la conjunción de los esfuerzos de los diferentes grupos sociales, la confianza, la solidaridad social, y la optimización de los recursos—, a la concepción de un fin, elegido entre varias alternativas, consistente en la definición de los objetivos del desarrollo, para resolver la difícil situación actual. Tales objetivos son, como se sabe, los siguientes: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales (6). Se aspira, entonces, a un tipo de modernización que implica la defensa del Estado nacional (y con él, la defensa del propio gobierno y del sistema político institucional), el mantenimiento de su unidad y su inte

gración; ante los posibles brotes de violencia, acicateados por el deterioro de las condiciones de vida.

3.2. La concepción de la madridista sobre la planeación.

Dada la forma en cómo se elaboró el PND, el problema crucial del momento actual sigue siendo la democratización del país; en este sentido, la disyuntiva es clara: o la política (el proceso de constitución de lo político) es un conjunto de decisiones de autoridad que se aplican sobre una sociedad pasiva, o la política se practica como un acuerdo entre los actores sociales involucrados en lo que una sociedad se plantea como el modelo de desarrollo económico-social a seguir.

La clase dirigente en el poder ha optado por transitar el primer camino. Al menos el PND es explícito en este sentido, toda vez que advierte que " si bien es cierto que se descarta la posibilidad de dejar la evolución económica al libre juego de las fuerzas del mercado -que en el pasado ha mostrado su incapacidad para corregir por sí solo los desequilibrios del desarrollo- se rechaza cualquier pretensión de un sistema de planeación centralizado desde el sector público, que iría en contra de nuestro régimen de libertades " (7).

Quiere decir esto que la actual clase dirigente, aunque haya impuesto de manera antidemocrática el PND, rechaza enfáticamente -al menos en teoría- el orden político-liberal; esto es, no concibe que el Estado mexicano pueda ser caracterizado como un Estado del capital, en la medida en que la economía mexicana no está inmersa en un mercado autorregulado (sin embargo, como podrá comprenderse cuando se revise el proyecto neo-conservador, esta afirmación ya no resulta del todo cierta) y,

al mismo tiempo, la clase dirigente no concibe que el individuo-ciudadano constituya el fundamento central de la sociedad.

No está por demás asentar que para los elaboradores del PND está ausente de su horizonte intelectual que el Estado sea un conjunto bastante reducido de aparatos encargados de la organización y la coacción de la reproducción de las condiciones sociales. Más aún, al menos en teoría, el PND niega que el sistema de libre empresa vaya a ser regulado sólo por el mercado, sin la intervención estatal y gubernamental; el rechazo al núcleo de la economía social de mercado implica que el Estado no suspenderá sus funciones reguladoras y de asistencia, aunque esto únicamente sirva para fines de control social, pues en ningún momento pretende atentar contra la garantía de la libre competencia ni contra la seguridad de la propiedad.

Pero, por otra parte, se rechaza la pretensión de querer transplantar a una realidad social como la mexicana las prácticas planificadoras de las economías centralmente planeadas, del socialismo realmente existente.

Mas si la concepción de la madridista sobre planeación no se inscribe en el orden político-liberal, ni tampoco en la imitación de la planeación de las sociedades postcapitalistas, ¿qué tipo de planeación es la que se está practicando?, ¿cuáles serían las implicaciones socio-políticas de tal tipo de planeación?

Tal vez una buena explicación en este sentido lo constituya el hecho de querer presentar a la planeación democrática como la perfecta conjunción de las relaciones sociales que unan los principios de libertad y la planeación, de tal modo

que -para decirlo con palabras de Karl Mannheim- se practique una "planeación para la libertad, sujeta a control democrático; planeación, pero no una planeación restriccionista que favorezca a los monopolios de grupo, sean de hombres, de empresas o de asociaciones obreras, sino 'planeación para la abundancia', es decir, empleo total y total explotación de los recursos; planeación para la justicia social, más que igualdad absoluta, con diferenciación de recompensas y situación personal, sobre la base de la verdadera igualdad más que el privilegio; planeación no para una sociedad sin clases, sino para una sociedad que suprima los extremos de riqueza y pobreza; planeación para la cultura sin 'nivelación por lo bajo': una transición planeada favorable al proceso, sin suprimir lo que hay de valioso en la tradición; planeación que contrarreste los peligros de una sociedad de masas, coordinando los instrumentos de control social, pero interviniendo solamente en casos de degeneración institucional o moral, definidos por el criterio colectivo; planeación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder; planeación para la transformación gradual de la sociedad, a fin de emular el desarrollo de la personalidad: en una palabra, planeación, no regimentación " (8).

En esencia, la propuesta planificadora del PND consiste en sugerir la reestructuración de una sociedad, que ya no es ni será la misma que antes de la crisis; ello supone reconocer que la presencia del Estado en un contexto de crisis más o menos generalizado hace que los mecanismos del mercado sean de carácter político, pero sobre todo supone aceptar que los fundamentos de la sociedad mexicana empiezan a ser paulatinamen-

te las organizaciones o representaciones funcionales -la conformación de un sistema organizacional en el seno de la sociedad- que tienden a complicar aún más la relación entre el Estado (y con él, el gobierno y el sistema político institucional) y la sociedad. Esta socialización amplia de la política, acelerada por la crisis, está transformando a unos y a otros, de tal manera que las organizaciones funcionales tienden a constituirse en grupos de interés y a participar, paulatina y limitadamente, en las decisiones del gobierno; claro está que esta participación no es tan amplia como pudiera desearse, habida cuenta que la única fuerza política que en este momento tiene un control efectivo del mecanismo de formación de las decisiones consideradas como legítimas, es la clase dirigente de corte tecnocrático que actualmente rige el ejercicio del poder; aunque, desde luego, los interlocutores centrales de dicha clase dirigente son los empresarios.

3.3. El Plan Nacional de Desarrollo en el centro de la controversia política y social.

Como se sabe, la excesiva concentración de facultades a cargo del poder ejecutivo, en demérito de los poderes legislativo y judicial, ha derivado en un sistema presidencialista, llevado a tal extremo que dicha concentración de poder político es de hecho un obstáculo para la puesta en práctica de un tipo de democracia diferente a la actual; tal vez de corte parlamentario.

Sin embargo, a pesar de las actuales condiciones de crisis económica, todavía no se vislumbra qué actor social o qué movi-

miento social, merced a su desarrollo y maduración, pueda desafiar con éxito a la organización estatal corporativizada de los empresarios, los obreros, los campesinos y las clases medias asalariadas en general. La virtual ausencia de este proceso de descorporativización cancela prácticamente la posibilidad de que la sociedad intervenga en el sistema político institucional y en la actividad estatal; lo que equivale a afirmar que no son ni el gobierno ni el Estado mexicanos los impulsores de la democratización de las relaciones sociales.

Ante este panorama, cabría preguntarse: ¿puede suponerse que la clase dominante, a pesar de su relativa autonomía política, será capaz de constituirse en el agente democratizador, cuando lo único que propone es la materialización de un bipartidismo y la intervención del Estado en la economía? ¿O acaso lo será una izquierda, en general, carente de apoyo popular para impulsar reformas económicas y sociales? ¿A lo mejor el sindicalismo, oficial o independiente, será el potencial agente democratizador, no obstante que hasta ahora no ha podido dar una respuesta unitaria a la política económica y social de la administración delamadridista? ¿O tal vez el agente democratizador podrá ser el conjunto de las desarticuladas clases medias asalariadas? Difícilmente cualesquiera de estos actores sociales, por el momento, podrían convertirse en agente activo de la democratización de las relaciones sociales en México, por las razones implícitas en las cuestiones antes enunciadas.

Las anteriores consideraciones vienen a colación, porque, aunque no exista una tradición a agruparse en organizaciones y partidos políticos, ello no ha sido obstáculo para que varias

fuerzas políticas y sociales hayan cuestionado -o apoyado, según sea su afinidad con el gobierno, el sistema político institucional o con el Estado- al PND y a la " planeación democrática delamadridista ", desde diversos puntos de vista; por ello, en el presente apartado me propongo consignar una síntesis de esas visiones, que las fuerzas políticas y sociales han realizado a propósito del PND.

Los primeros comentarios.

Poco después de que el PND fue dado a conocer el 30 de mayo de 1983, se suscitaron variados comentarios -por supuesto, unos a favor y otros en contra- en relación a ese documento, a través de los representantes de varias fuerzas políticas y sociales.

Las manifestaciones de apoyo de las fuerzas políticas y sociales al PND, fueron las siguientes:

El presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, Adolfo Lugo Verduzco, afirmó en aquella ocasión que el PND " no es un proyecto eficientista, no es tarea de un pequeño grupo sirviendo a espaldas de la realidad nacional. Tampoco es un proyecto de administración sin ideología. El Plan representa la gran intención ordenadora del régimen revolucionario "; y sostuvo que si " formular el Plan es responsabilidad cumplida por el gobierno, su ejecución es compromiso de todos los mexicanos... " (9).

Por su parte, el vocero autorizado del Partido Popular Socialista, Francisco Ortiz Mendoza, comentó que con el PND se reanuda el camino de la elaboración de planes para el avance

de la Revolución Mexicana, iniciado con el Plan Sexenal de Cárdenas; sin embargo, hizo la observación de que el PND " no obliga a su cumplimiento a todas las fuerzas que participan en el desarrollo económico del país ", por lo que advirtió que el PPS pondrá " en tensión a todas sus fuerzas para que se cumpla lo positivo del Plan y se impida aquello que pueda perjudicar el desarrollo y el progreso nacionales " (10).

Ricardo Goveia Autrey y Rafael Aguilar Talamantes, miembro y presidente del Partido Socialista de los Trabajadores, respectivamente, también dieron su apoyo al PND; el primero fincó ese apoyo en la idea de que " éste responde a la necesidad de controlar la crisis, con un modelo completamente distinto al propuesto por los empresarios y que define el control estatal de la economía " (11); en tanto que el segundo aseguró que " la exigencia principal de su partido se cumplió con la existencia del Plan mismo, porque ahora los mexicanos ya sabemos a qué atenernos con precisión y claridad de las intenciones del gobierno " (12).

El líder máximo de la Confederación de Trabajadores de México, Fidel Velázquez Sánchez, dijo que la mejor contribución al PND del sector obrero y privado es la suscripción de un pacto de solidaridad, por el cual se congelen precios y salarios (13).

Para los representantes de la clase dominante, los representantes empresariales, el PND es una acción positiva del gobierno, ya que en la forma en que está estructurado sin metas fijas, tienen la posibilidad de participar en la formación de medidas y políticas sectoriales. En particular, Emilio Goicochea,

dirigente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, manifestó sus reservas ante el PND ,pues él no estará tranquilo, dijo, mientras el gobierno no acabe de definir su actitud ante el comercio;pero, no obstante ello, calificó al Plan de " Bueno " si se toma en cuenta la opinión del sector y advirtió que los objetivos del Plan no pueden ser obligatorios para ningún sector porque se perderían las libertades (14).

Por su lado, Ignacio Barragán de Palacio, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, afirmó que " el Plan obliga a todos los sectores a terminar con improvisaciones " y puntualizó que los temores empresariales sobre una posible desaparición ante una mayor participación oficial en la economía, " evidentemente quedaron atrás y se garantiza nuestra acción " (15).

Jacobo Zaïnderweber, presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, aseveró que " este gobierno no está vendiendo fantasías ",por lo contrario, aplica una estrategia congruente en donde el PND es el marco que define las características de un diseño de nación que analiza cómo estamos y cómo queremos ser. Tiene flexibilidad necesaria y dará participación a todos los involucrados en la producción para beneficio real de las mayorías (16).

Por último, José María Basagoiti, de la Confederación Patronal de la República Mexicana, hizo votos porque el PND no corra la misma suerte que el PGD, que no sirvió para nada y exhortó a todos los sectores a vigilar la rectoría del Estado, para que el gobierno no caiga en absolutismos (17).

Por otro lado, con una actitud que pudiera considerarse de apoyo con ciertas reservas al PND, los partidos políticos de la oposición conservadora, Partido de Acción Nacional y Partido Demócrata Mexicano, también produjeron sus primeras declaraciones. El dirigente nacional del PAN, Abel Vicencio Tovar, afirmó que la elaboración del Plan y su presentación en las fechas que se habían fijado representan la mitad del compromiso del gobierno con el país. " Está por comprobarse --señaló-- la promesa de que en la ejecución del PND participaría la sociedad mexicana y que, por otro lado, se respetarían las libertades constitucionales ". En el mismo tenor de ideas, Gumersindo Magaña Negrete, presidente del PDM, asentó que si " se cumple con el Plan, habremos dado un gran paso para salir de la crisis ". Señaló, empero, contradicciones del Plan, una de las cuales consiste en señalar que se combatirá la inflación y simultáneamente se enuncien tasas impositivas elevadas y el incremento del gasto público; otra radica en que se proclama el deseo de proteger a los trabajadores y se resuelve el sacrificio salarial de éstos (18).

Los partidos de la izquierda --Partido Socialista Unificado de México, Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Revolucionario de los Trabajadores-- rechazaron de plano al PND, ya que, sostienen, sólo beneficiará a los grupos poderosos y en él se siguen las directrices del FMI.

Según Ricardo Pascoe Pierce, vocero del comité político del PRT, el PND fue anunciado en " un acto patético que resultó ser una fabricación de frases huecas y manidas "; además de

la ausencia del pueblo en la presentación del PND, se notó otra ausencia: la de un proyecto burgués coherente. " Lo que leyó el Presidente, abundó, es un texto híbrido, sin línea, excepto entre líneas, que refleja fielmente la lucha que existe por el poder "; y concluyó al decir que " por primera vez en mucho tiempo se palpa la extraordinaria debilidad del régimen mexicano, no sólo en su falta de proyecto, sino incluso en su falta de movilidad, capacidad de reaccionar ante los acontecimientos y las necesidades de la misma sociedad " (19).

Por lo que corresponde al PMT, el vocero Miguel Eduardo Valle Espinosa afirmó categóricamente que el PND " es la suma de buenos propósitos y promesas demagógicas de Programa Inmediato de Reordenación Económica, sólo que extrapolado ", y dijo que " la crisis del país no se resolverá con ese Plan, aunque se aplicara ", e hizo la advertencia de que el PND no es aceptable en tanto que refleja una profunda incomprensión de los problemas nacionales y de las carencias de la población (20).

Por lo que se refiere al PSUM, este partido hizo saber mediante una declaración pública de su Comisión Política, que el " PND carece de respuestas satisfactorias desde el punto de vista de los intereses populares y ofrece sólo un discurso impreciso y vago ". Aseveró que " un Plan que es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales no es un plan: es, a lo sumo, un programa de partido que hoy se convierte en programa de gobierno y del Estado ".

El PSUM sostiene que los cuatro objetivos carecen de contenido real, " en la medida en que no se define cómo y cuándo se alcanzarán ". Un Plan -prosigue- no puede prescindir de es-

tas definiciones esenciales que no son por cierto un problema de cifras, sino sobre todo de "decisiones políticas y de compromisos claros con las clases y grupos sociales". Y concluye: en poco tiempo el PND correrá la misma suerte de su antecesor (el PGD), pues no alcanzaría los objetivos de reimpulsar un crecimiento estable y vencer la crisis, porque sólo busca reforzar la actitud gubernamental de dar seguridad y garantía a la gran burguesía (21).

El PND en el debate parlamentario.

Al abrirse en el mes de septiembre de 1983 el segundo período de sesiones de la LII legislatura, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, se emprendió un proceso de examen y revisión del PND, en el marco de la participación que, de acuerdo con la Constitución, le corresponde al Congreso de la Unión en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Ese proceso de revisión y examen se inició cuando el Presidente Miguel de la Madrid remitió el PND al poder legislativo, el mismo día de su presentación.

La opinión del Senado de la República acerca del PND.

Luego que el Presidente de la República remitió el Plan a la Cámara de Senadores para su análisis y opinión, por conducto de la Comisión Permanente de la Unión, las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Planeación del Desarrollo Económico y Social y de Economía, emitieron un dictamen el 16 de noviembre de 1983 acerca del multicitado PND. Tal dictamen contiene la opinión oficial del Senado en relación a tal documento, opinión que consigna puntualmente los diez capítulos en los que

está dividido el Plan; pero lo más importante a destacar es el hecho de que " en opinión del Senado de la República, el Plan Nacional de Desarrollo es realista, objetivo y factible. Contiene y ordena las prioridades, las estrategias y objetivos adecuados para contribuir a alcanzar nuestro Proyecto Nacional. El Plan es obra colectiva de diálogo y reflexión; es documento elaborado tras escuchar los reclamos expuestos en amplias Consultas Populares primero, y en Foros de Consulta Popular después. Aquéllas como reuniones libres y abiertas de la opinión ciudadana en época electoral y los segundos como oportuno acatamiento del artículo 26 constitucional y 20 de la Ley Federal de Planeación.

" El Plan es un documento que permite ordenar y jerarquizar mejor los requerimientos sociales y que propicia la ordenación de la Administración Pública para satisfacerlos.

" ...pretende el desarrollo integral de México y, consecuentemente, estructurar una organización política, económica, social y cultural que brinde a los mexicanos justicia y dignidad.

" El Plan recoge la esencia democrática de nuestra Constitución, es un Plan concebido y formulado democráticamente; pensado para el pueblo y decidido por el pueblo. En consecuencia, su realización, ejecución, vigilancia y actualización deben verificarse también con la colaboración y presencia del pueblo. Su cumplimiento no corre, en consecuencia, a cargo exclusivo del gobierno; si democracia es gobierno del pueblo, todos los integrantes de éste, todos los mexicanos, tenemos el deber ineludible de participar en su realización. El espíritu democrático

impulsa compromisos con la colectividad y participación en la solución de los asuntos públicos. Al haberse construido el Plan con la participación del pueblo, su carácter democrático es in cuestionable; y de la misma manera, al participar la sociedad entera en su ejecución, se fortalecerá la democracia en México" (22).

c El punto de vista de la Cámara de Diputados.

Seguramente es en el seno de la cámara baja donde se pro dujeron los más abundantes comentarios acerca del PND, habida cuenta de que en ella estaban representados seis partidos políticos. Esta circunstancia convierte el debate en tema de dis cusión partidaria, harto interesante, aunque en términos de política práctica no tenga mayor trascendencia, dada la supedita ción del poder legislativo al poder ejecutivo.

Ese debate no deja de ser ilustrativo acerca de las pos turas de los diversos partidos políticos en relación a la cri sis y a las medidas propuestas para superarla.

En este caso particular fue la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública la encargada de coordinar los trabajos de análisis del Plan con 21 comisiones legislativas; todo ello con el objetivo de propiciar la más amplia delibera ción entre las diversas corrientes políticas representadas en la Cámara de Diputados. Cada una de las comisiones examinó el PND en los temas de su competencia -Defensa Nacional y Marina; Justicia; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Edu cación; Salubridad y Asistencia; Seguridad Social; Asentamientos Humanos; Ecología y Medio Ambiente; Agricultura y Recursos Hidra

ulicos; Reforma Agraria; Pesca; Patrimonio y Fomento Industrial; Energéticos; Comunicaciones y Transportes; Comercio; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, Vialidad Federal y Transporte; Turismo; Ciencia y Tecnología; y Comisión del Distrito Federal- formulando una opinión en lo general sobre el PND y un juicio en lo particular, a cargo de las 21 comisiones antes mencionadas.

De la misma manera que ocurrió con el dictamen senatorial, la opinión en lo general y en lo particular se apega estrictamente al capitulado del PND; empero, lo más importante a destacar en relación a este tema es la discusión que en lo general realizaron los seis partidos políticos representados en la Cámara de Diputados (23).

Opinión en lo general de los partidos políticos sobre el PND.

Luis J. Prieto, a nombre del PAN, fue el encargado de iniciar el debate. Dijo que toda acción humana, individual o colectiva, que está dirigida para alcanzar un objetivo, requiere para tener una eficacia un plan determinado, con metas específicas que le estén determinando y garantizando que no hay desviación que la coloque fuera del camino del objetivo que se persigue. A su juicio la crisis se debe a una falta de planeación adecuada y a largo plazo, ya que en cada sexenio surgen planes específicos sin correspondencia alguna con los anteriores que permitan reforzar las bondades y eliminar los defectos.

Prieto aseguró que cada Presidente de la República pretende iniciar de cero y se da el lujo de modificar la Constitu-

ción para que ésta dé respaldo a sus propósitos, factor que aunado a la actitud obsequiosa y claudicante de las legislaturas, han propiciado en forma especial el alto grado de corrupción que se padece. Para este legislador, el que no se hayan logrado objetivos determinados y metas señaladas, no ha sido por carecer de planes y por ausencia de planeadores, ya que existe una historia de la planeación en México, sino porque, además de la crisis económica, también existe una crisis de confianza; esta falta de credibilidad existe como una consecuencia de tantos años de promesas incumplidas y sobre todo por los dos últimos sexenios.

Por lo tanto, si existiera confianza, dice, nadie dudaría que los seis principios fundamentales en que se basa el PND responden a las expectativas de todos los mexicanos, como son: el fortalecimiento de la soberanía y la independencia; la preservación y el fortalecimiento del régimen democrático; la igualdad de derechos para lograr una sociedad igualitaria; el respeto irrestricto a las garantías individuales; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre; y el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social. Sólo estarían en desacuerdo con tales principios quienes desean un México atrapado en un sistema enajenante y opresor, que acaba con toda posibilidad de libertad y esperanza, que destruye al hombre en su propia esencia: ser humano libre y responsable de su propio destino.

A juicio de Prieto es criticable que ya no sea sólo el Estado quien organice un sistema de planeación democrática, si

no que sea el Ejecutivo Federal el que concentre todas las facultades en ese sentido, quedando al margen prácticamente la participación del Congreso, aunque reconoció que éste podrá participar en los Foros de Consulta Popular. Además, dijo que el Congreso en la actualidad no es un poder paralelo al del Ejecutivo, por lo que no puede actuar como un poder de equilibrio para evitar desviaciones viscerales del Ejecutivo.

Aseveró el panista que la democratización propuesta por el Presidente de la República es simple palabra, toda vez que se siguen pagando gastos de viaje a los truhanes y cuatreros electorales para que vayan a ejercer su vocación de rufianes a aquellos estados en donde se realizan procesos electorales. Estuvo de acuerdo con la afirmación del madrídista de que la educación no se limita a la escuela, sino que es responsabilidad de todos, en el marco de la renovación moral y a través de la sustancia ética que informa y conforma la educación.

Por otra parte, expuso que no obstante que el Presidente se comprometió a no estatizar la sociedad, porque ello sería totalitarismo, y no obstante que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, todavía no se toman las medidas para quitarle lo obeso y lo incapaz al Estado.

El PAN, según Prieto, coincide con los diagnósticos que presenta el Plan en algunas áreas (problema agrario, educativo, p~~er~~quero, gasto público que no se ajusta a un presupuesto establecido por áreas), pero discrepa en conclusiones porque sólo indica el qué, y no el cómo, las metas por lograr, los recursos asignables, ni el tiempo para lograrlo; por ello calificó al PND

de tímido, sin compromisos específicos que se transformen en retos, ya que no se presentan indicadores que muestren el avance obtenido, y, en todo caso, será la LIII legislatura la que verifique el cumplimiento de metas y objetivos.

Presentar un documento con carácter cualitativo, según Prieto, deja de ser compromiso para transformarse en simple propósito, y abogó porque los programas anuales, sectoriales, institucionales, regionales y estatales se presenten con objetivos claros y medibles (24):

A Rolando Cordera Campos le correspondió la responsabilidad de definir la postura política del PSUM en relación al PND. Para empezar afirmó que en México existe un consenso con respecto a la necesidad de someter a un mayor y mejor orden la conducción de la política y de la economía; y que es necesario que la sociedad avance en la dirección de someter a control, explícitamente, los complejos y enormes procesos económicos y sociales en los cuales se encuentra ella misma involucrada, mediante una planeación de la actividad pública y privada; posibilidad de la que estamos todavía lejos, e incluso, pareciera que se quiere eliminarla de las posibilidades nacionales.

Por lo anterior, Cordera propuso que se revise la organización del proceso de planeación para darle a la Cámara y al Congreso, el papel que le corresponde y que no lo tiene; además de que debe reglamentarse debidamente la consulta y los mecanismos de participación social.

Cordera Campos aseguró que la participación de la Cámara en los nuevos procesos de planeación no fue determinante, pues

en realidad fue marginal, autolimitada y absolutamente intrascendente por lo que toca al proceso sustantivo de la conducción económica y social del país.

Reconoció que aunque la planeación tiene un rango constitucional, observó, empero, que la propia Constitución en su artículo 26 otorga plena libertad al sector privado para que responda o no a las inducciones, sugerencias, insinuaciones y carifios del PND. Asimismo, manifestó que el PSUM no está de acuerdo con la afirmación de que los comentarios y observaciones de la Cámara de Diputados constituyan el punto de partida de una participación sistemática de la misma, como cuerpo colegiado, en los procesos de planeación; antes bien, se confirma el carácter marginal, subordinado y aleatorio de la Cámara de Diputados en el proceso de planeación.

Por lo que se refiere al documento en sí, el PND carece de precisión, adolece de retórica, y no lleva muy lejos en cuanto a las cuestiones básicas de todo proceso de racionalización de la administración pública y de la conducción económica: el cómo, el cuánto, el qué y el quiénes.

Sin embargo, acota Cordera Campos, el problema básico del Plan estriba en el hecho de que se quiere actuar en el campo de la Reordenación Económica y en el campo del cambio estructural, simultáneamente; pero en realidad se está privilegiando la corrección de los llamados desequilibrios financieros (reducción del gasto y del déficit públicos y el equilibrio, y aún el superávit, de la balanza de pagos) y se sacrifican las metas de bienestar social y de diversificación productiva, con naturaleza y contenido nacionales, en los cuales se concretaría

el cambio estructural. El Plan, en este sentido, trata de combinar lo incombible.

Para el PSUM, dice Cordera, la única reordenación posible es aquella que puede ser el resultado de acciones en la estructura, de acciones en la política, de acciones de cambio en la estrategia, y esto es lo que no se está haciendo.

Las metas de corto plazo, aseguró, lo que traen es un sacrificio mayor del bienestar social y la negación incluso de las posibilidades de reproducción y sobrevivencia de masas crecientes de población, sin que en rigor se cumplan consistentemente las metas financieras que justificarían este sacrificio social.

La política económica impuesta es congruente con un objetivo, que no es el cambio estructural: revitalizar un modelo de desarrollo que se mostró con crudeza y crueldad, caduco e irreconstruible; tal política económica consiste en una disminución real del gasto público y del gasto social; una política tributaria recaudatoria y regresiva; topes salariales; desempleo; aumentos constantes en precios y tarifas de los bienes y servicios que presta el Estado; una banca de la nación que no sirve como apoyo a la producción; precios de garantía insuficientes; etc.

Por lo antes dicho, afirma Cordera, el Plan no concreta cómo pretende vencer la crisis y, al mismo tiempo, cómo pretende cambiar las bases del crecimiento, en los aspectos social, redistributivo y de reorientación productiva. Por lo mismo, el PND no considera una verdadera reforma fiscal que amplíe la cobertura de las necesidades básicas y la distribución del ingreso

en forma directa.

La reorientación del aparato productivo requiere de una política de largo plazo, acota Cordera, que replantee los criterios que guían a la política industrial, pues no es cierto que las exportaciones sean la clave para lograr la recuperación económica en los próximos años, toda vez que persiste la recesión mundial y el proteccionismo creciente de las grandes potencias.

De acuerdo con la propia lógica del Plan, las vanas esperanzas de recuperación radican en este hecho: postergar los cambios estructurales lleva a pretender que una vez superada la crisis con el abaratamiento de la fuerza de trabajo, producto de la reducción drástica de los salarios reales y la depresión del tipo de cambio, se producirá una modificación en la producción hacia bienes exportables.

El Plan soslaya, por otra parte, lo fundamental: la cuestión del ingreso del trabajo, la cuestión del consumo nacional, cuya mayoría está determinada por los ingresos del trabajo, lo que podría servirle al país para intentar una nueva posibilidad de desarrollo más consistente y justa y más protectora de la democracia. En un país como este, dominado por los pobres y orientado hacia la miseria, no se puede hablar seriamente de democracia y libertad sin aludir inmediatamente a la cuestión de la justicia, del trabajo y de la pobreza; sin eso, la democracia es grito demagógico.

El PSUM no cree, según Cordera, en la estrategia de reestructuración industrial que propone el PND, basada en la ampliación del mercado interno y en la reducción drástica del sala-

rio real, porque ello pone al borde de la quiebra a la pequeña y mediana industria productivas. La política económica a seguir en la práctica, expresa, entonces, una concepción de la salida de la crisis que impide llevar a cabo aquellos planteamientos de modificación estructural, que en efecto están contenidos en el PND (25).

Los comentarios críticos o puntos de vista acerca del PND, basados en la ideología del PDM, corrieron a cargo de Raymundo León Ozuna. Este afirmó que su partido rechaza al Estado intervencionista, simple guardián de los egoísmos individuales; partido que igualmente rechaza la tiranía de los Estados despóticos que, mediante la intervención omnímoda de sus gobiernos, absorben las actividades individuales, esclavizan las voluntades y matan toda iniciativa privada.

Dijo que el PDM acepta la planeación que se lleve a cabo en un ámbito de libertad para los particulares y grupos sociales, que garantice ampliamente el derecho de propiedad socialmente usada y socialmente difundida de los medios de producción y que, además, esa planeación obligue al Estado a planear primeramente su sector, dentro de los cuales debe incluirse la planeación de la progresiva eliminación de los vicios creados, de controles, de regulaciones e intervenciones coercitivas que se han venido constituyendo en obstáculos para que los planes económicos mexicanos cristalicen en realidades tangibles. Esto es, a su juicio, la planeación demócrata, la cual es la garantía para no incurrir otra vez en el camino del fracaso.

Para el PDM, dice León Ozuna, el PND es un plan totalizador

o globalizador. El PDM está convencido que el Plan es una nueva edición corregida y aumentada del PGD lopezportillista. Asegura que la descentralización de la vida nacional sólo será efectiva si el Presidente decide renunciar a una buena parte de las facultades que se han otorgádole, porque van en detrimento de un sano y equilibrado desarrollo económico.

Por lo que se refiere a la renovación moral, en opinión de León Ozuna el alto costo financiero del Plan se va a revertir, nuevamente, en los sucios canales distributivos ya utilizados por el anterior sexenio; es endeble el pilar de la renovación moral, porque por un lado se habla mucho de ella y por otro, se ponen presupuestos millonarios a la disposición de servidores públicos, sin que se les exijan responsabilidades.

Es censurable, desde la óptica pedemista, que la Cámara de Diputados no se le haya tomado en cuenta a la hora de elaborar el PND, y que su papel sólo se reduzca a comentar un hecho ya decidido; en el mismo tenor de ideas, los Foros de Consulta Popular, que son parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, constituyen un despojo a las atribuciones del poder Legislativo, que es el que está facultado por la Constitución para llevar a cabo la labor que los Foros realizan (encuestas, debates, escuchar criterios y apreciaciones sobre los problemas sociales).

Lo deseable sería, acota León Ozuna, que en cualquier ajuste de PND se incluyera un diagnóstico y las medidas conducentes para aligerar el pesado aparato estatal, factor negativo de la economía, a fin de que el Estado disminuya su obesidad mediante el disciplinado ejercicio del presupuesto que redunde

en beneficio de la sociedad.

En opinión del PDM, cualesquiera aplicaciones del PND en su desarrollo o ajustes que en el futuro se le hagan, no deberán de implicar una planeación compulsiva y totalitaria, ni a los grupos sociales, ni a los particulares. Su ámbito de libertades en el desempeño de sus actividades deberá quedar garantizado. Persiste en el PND la idea de continuar el proceso estatizante de la economía, galopante en los sexenios anteriores, la planeación central y la llamada rectoría del Estado, que la reciente reforma constitucional la ha instituido legalmente, sojuzgando a la sociedad y al individuo.

El PDM concibe la rectoría del Estado como una acción que conduzca, armonice, coordine, sincronice y anime las actividades de los individuos que participen en la ejecución de una obra; tal rectoría debe ser un medio provisional para intentar salir de la crisis, siempre que restablezca el equilibrio de los tres elementos de la comunidad: la sociedad, el Estado y los individuos (26).

Ricardo Govela Autrey afirmó que el PST contempla al PND en el marco de la Ley de Planeación; en este sentido, no puede considerarse que el Plan sea demagógico y porque además es un documento que describe con bastante claridad la situación del país y las medidas de gobierno que se empezarían a aplicar.

En el Plan, aseveró Govela Autrey, se establecen algunos aspectos con bastante claridad, como son:

a) Fortalecer las instituciones democráticas, abatir la inflación, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimien-

to y abrir un período de cambios cualitativos en la estructura económica, política y social.

b) L8 que el Gobierno enfrenta es un programa de reordenación económica, mediante la disminución del gasto público, la protección a la planta productiva y el empleo, el aumento de los ingresos públicos por la vía de los impuestos y la elevación de tarifas, el fortalecimiento de la rectoría económica del Estado.

c) Los instrumentos de política económica que se están aplicando: gasto público selectivo para tratar de generar empleos, para fortalecer el aparato productivo reduciéndolo a la capacidad del financiamiento real.

d) Política de empresa pública, que consiste en la reorganización de la misma, un saneamiento de sus finanzas, y una selección de la participación del Estado en estas empresas (reestructuración en la política de la empresa pública).

e) Financiamiento del desarrollo en base al ahorro interno, acudiendo únicamente al crédito externo como complemento, reduciendo el gasto público y disminuyendo el déficit.

f) Evitar la evasión fiscal, aumentar los ingresos tributarios directos y elevar los precios y tarifas del sector público.

g) A través de esa política de gasto, de ingreso y de empresa pública se busca reordenar las finanzas.

h) Establecimiento de una política de ajuste económico y de una política restrictiva, para tratar de combatir la inflación, de ordenar las finanzas públicas y de controlar la crisis; sentando las bases de la recuperación de la capacidad de cre-

cimiento y de las transformaciones estructurales.

De esta manera, finalizó Góvella Autrey, ni se puede atacar al Plan de ser un plan autoritario antidemocrático, ni se le puede atacar por ser un plan demagógico en el sentido de que oculta la realidad de las medidas económicas adoptadas (27).

De acuerdo a la intervención de Juan Gualberto Campos Vega, el PPS siempre ha sido partidario de que se utilice el instrumento de la Planeación Nacional del Desarrollo Económico, a fin de alcanzar los objetivos superiores de la Nación y del pueblo.

La planeación es la forma racional de contribuir al logro de mejores condiciones de vida, al logro de un desarrollo sano y para que los trabajadores disfruten de la riqueza que producen con su esfuerzo. Además, la planeación debe sustentarse en el estudio serio y responsable de la evolución histórica del país, y del papel que desempeñan los diversos sectores de la producción; asimismo, deberá partir de un conocimiento preciso de los recursos materiales y humanos con que cuenta el país, con el fin de evitar duplicidad de funciones, gastos innecesarios u obras de baja productividad que provoquen presiones inflacionarias o impidan la grave crisis que padecemos.

Si no se actúa en concordancia con estos aspectos, dice Campos Vega, se seguirá produciendo la fuerte desigualdad que persiste en la distribución del ingreso nacional, lo que contribuirá a frenar drásticamente el desarrollo de la economía nacional en su conjunto; de la misma manera, la balanza comercial seguirá siendo deficitaria; las inversiones extranjeras y la

deuda externa, no permitirán el logro de los objetivos nacionales; continuará la dependencia del exterior en el orden científico y técnico; la educación continuará al margen de los requerimientos del desarrollo nacional; y las minorías privilegiadas continuarán acumulando desorbitantes riquezas en detrimento de la mayoría de los mexicanos.

La planeación del desarrollo permitirá enderezar el rumbo por el camino trazado por la Carta Magna, para hacer frente a la gran burguesía que detenta el poder económico.

Por todas estas consideraciones, observa Campos Vega, el PPS votó a favor de la Ley de Planeación -aunque adolezca de limitaciones, omisiones y planteamientos equivocados- por lo que se considera necesario y urgente implementar un sistema que permita la Planeación Nacional del Desarrollo Económico.

Al PPS le parece positivo que el Gobierno haya elaborado el PND, porque se deriva de una obligación constitucional; por primera vez en un mandato constitucional y en cumplimiento de una ley reglamentaria, el Ejecutivo se compromete con el pueblo, a través de un documento, a tratar de desarrollar al país por un camino mediano. El PPS está de acuerdo con los cuatro objetivos que se propone alcanzar el Gobierno Federal mediante el PND -conservar las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, cambios cualitativos en las estructuras económicas, políticas y sociales- sin embargo, es necesario recordar que está limitado a las acciones del poder público y a las empresas descentralizadas y de participación estatal mayoritaria, y que, a pesar de que el Plan establece los mecanismos para apoyar a las empresas privadas, dicho

Plan no condiciona ni obliga a la iniciativa privada a contribuir al logro de los objetivos establecidos en tal documento.

El PND no plantea metas concretas, por lo que no puede cuantificarse su cumplimiento.

Por otro lado, la reordenación económica, cuyo programa ya está en marcha desde el inicio del presente Gobierno, persiste éste en la puesta en práctica de una política de protección a la planta productiva, que en realidad es una protección a la empresa privada, acción que no corresponde a una política nacional revolucionaria; esto ocasiona que el Estado le otorgue divisas sin el correspondiente esfuerzo para atraerlas del exterior mediante un crecimiento de las exportaciones no petroleras, ha ocasionado también aumentos de precios sin que exista la debida capitalización ni la reinversión de utilidades, y, por último, ha ocasionado que el Estado se haya encargado de la deuda privada externa, a pesar de que continúan en el exterior los depósitos en dólares que sacó la iniciativa privada a finales del sexenio pasado.

Estas medidas no están en consonancia con el objetivo de largo plazo de tener un sistema integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera, ni tampoco con el propósito de enfatizar en los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, ni promover una mejor distribución personal del ingreso. Tampoco con la disminución en el crecimiento del gasto público se alcanzarán esos objetivos. Por el contrario, mientras persista esa política, el período de contracción y estancamiento se prolongará, y no podrá pasarse a la etapa de los cambios cualitativos estructurales, ni abatir el desempleo.

Observa Campos Vega que el PND no propone medidas específicas para frenar a las utilidades de carácter oligopólicas, ni para equilibrar a las pequeñas unidades con baja capacidad. Es correcto que el Plan busque consolidar y fortalecer las industrias estratégicas, pero es discutible la concepción acerca de las áreas prioritarias, aspecto limitativo a la futura acción del Estado.

En relación a los cambios estructurales, el Plan olvida la excesiva dependencia que México tiene del exterior en materia comercial y financiera y, por tanto, la imperiosa necesidad de acortar esa brecha.

A juicio del PPS es preocupante que el poder Legislativo tenga una escasa o nula participación, tanto antes como después, en la elaboración del PND. Sólo en su ejecución y en su instrumentación, la participación del Congreso es efectiva, real y de gran trascendencia. Preocupa, dice el PPS, que se hable del aspecto democrático del Plan, de la participación popular en su elaboración y se ignore en la práctica el poder del representativo del pueblo: la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, concluye el PPS, los Foros de Consulta Popular no son aceptables si su objetivo es sustituir al poder popular por excelencia de nuestro régimen político; además, el PND, elaborado, aplicado e instrumentado por el Ejecutivo, sin la participación de la Cámara de Diputados, es un Plan que carece de plena participación democrática (28).

Por último, Manuel Cavazos Lerma, representante del PRI, dividió su exposición en cuatro grandes apartados, a saber:

a) Argumentos que se refieren a la naturaleza misma del
PND.

El PND es un documento crítico en el sentido amplio del término, entendiendo la crítica como enjuiciar, examinar, estudiar, juzgar, discernir; pero no es crítico en un sentido estrecho que lo limita al planteamiento de juicios desfavorables, a la censura, la condena, el ataque o la impugnación; y menos en un sentido que consigna rumores o malos entendidos. Porque entendemos la crítica como juicio, comprensión y entendimiento, es que sentimos que se puede fortalecer la relación de éster poder con los demás poderes, a fin de vigorizar el principio de la división y la colaboración de poderes; que no es la segmentación de los poderes del Estado, sino la interacción entre ellos de manera respetuosa y mutuamente benéfica.

b) Plan, planeación y Sistema Nacional de Planeación Demo-
crática.

El PND es un documento matriz, rector, de orientaciones generales, pero no es el único que surge de un SNPD; aparte del PND existen los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales o bien los programas operativos que se presentarán anualmente. O también, los documentos que servirán para el control o aquéllos que resultan de la evaluación. Todos estos documentos son el resultado del funcionamiento del SNPD, el cual da coherencia al proceso de planeación, sistematiza, permite comparar planes y programas; porque surgen de una misma fuente, tales documentos aportan una misma información, una misma metodología, una misma capacitación e investigación para la planeación.

El SNPD tiene en la parte central al proceso guiado por las relaciones entre todas las dependencias y entidades de la administración pública de la federación, de éstas con los diferentes grupos sociales y con la planeación que se hace en los estados; y hay también una infraestructura que guía este proceso: información estadística adecuada, capacitación para la planeación e investigación para la planeación. De esta manera, el SNPD se convierte en un instrumento para la planeación nacional del desarrollo cuyo objetivo fundamental es lograr la transformación estructural del país, de acuerdo con la Constitución.

El proceso de planeación tiene, a su vez, cuatro etapas: la formulación; la instrumentación o ejecución -con cuatro vertientes: la obligatoria, la coordinada, la inductiva y la concertada- el control de las desviaciones para corregirlas y la evaluación. La participación de la Cámara, por tanto, no se limita a la participación en una etapa como es la formulación, porque hay instrumentos y hay voluntad política para participar en las otras tres etapas del proceso de planeación.

Ahí hay más espacio de participación y esto lleva al punto del grado de generalidad del PND; esto se debe a que ya no existe la estabilidad de la economía nacional, ni de la economía mundial. Por eso, no hay metas específicas por sectores o por regiones; ahora lo que existe es planeación general con algunas metas cuantitativas de carácter global, como aparecen en el capítulo de Política Económica del PND.

El compromiso concreto, la meta específica, la acción detallada va a aparecer en los programas de mediano plazo y en los programas operativos anuales.~

c) La participación social en la elaboración del PND.

El PND tiene sustento democrático porque la consulta popular ha permitido vincular las demandas más sentidas de la población con la obra pública y con la obra del gobierno; pero ello no significa que la consulta popular y los mecanismos de participación sean perfectos, inmejorables, insustituibles. Más aún: existen los consejos consultivos por rama de actividad para hacer posible la concertación a nivel de cada rama, por lo que hay vastas posibilidades de integración a este proceso de participación y de consulta que va a mejorar la naturaleza democrática del sistema que se construye.

d) Contenidos concretos del Plan.

El Plan señala que el cambio estructural es orientar la política de manera que se le dé prioridad a los aspectos sociales y distributivos; cambio estructural es reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo y descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social; es adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo; es preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional y es fortalecer la rectoría del Estado impulsando al sector social y estimulando al sector privado en función del interés nacional.

En cuanto a la democratización, no se olvide que la democracia es luchar por la expresión auténtica de la voluntad popular, sobre todo en este Estado que se constituyó como un Estado de la Nación y no de una clase social minoritaria; el Estado mexicano es un Estado no liberal, por lo que su papel no se reduce al papel de vigilante del orden público, estando obligado a cumplir el proceso de transformación social delineado en la Constitución y especificado en el PND.

Por lo anteriormente asentado, concluyó Corrales Ayala, el PRI apoya al Plan en un sentido amplio, porque no se limita al SNPD y porque no se trata del proceso de planeación; lo apoya porque es necesario por el crecimiento de las empresas transnacionales, por la agudización de la escasez de los recursos, por la complejidad y diversidad de la sociedad mexicana y por los retos a enfrentar.

La planeación es necesaria para ordenar y para asignar de manera racional los recursos nacionales con el propósito de transformar la sociedad. El PRI apoya al PND porque es el eje del SNPD, que a su vez debe ser el eje del quehacer nacional (29).

A pesar de los abundantes comentarios en relación al PND, puede asegurarse que muy pocos agregan sugerencias o medidas alternativas para modificar la estrategia de desarrollo. Lo que queda, desafortunadamente, es el fuerte andamiaje argumentativo del partido oficial en defensa del Plan.

En este último aspecto, son varias las conclusiones que se pueden derivar de la intervención del diputado priísta, lo cual no implica que tales aseveraciones sean las más correctas en los órdenes político e ideológico; sólo se quiere subrayar en qué consiste la retórica institucional que se ha constituido alrededor del PND. Por supuesto: únicamente la práctica política que se pueda desplegar en el seno de la vida social del país indicará el grado de veracidad o falsedad que contienen los siguientes asertos que se esgrimen en relación al PND.

De acuerdo a esta peculiar visión oficial del PND, éste

sería la manifestación de la coherencia entre el proyecto político que inspira al gobierno delamadridista y su expresión en el Plan, propiamente hablando; según esto, en el PND estarían definidos claramente los propósitos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad mexicana. Adicionalmente, el PND sería la consecuencia de la vinculación política entre la campaña presidencial, los Foros de Consulta Popular y el Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Por otra parte, se estima que el PND es una importante derivación de una trascendente reforma constitucional y de la nueva Ley de Planeación (ambos temas se comentan más adelante) el cual contendría una concepción integral del desarrollo de la nación y un propósito eminente -y supuestamente- social, en marcado en las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México.

Algo que llama la atención del observador tiene que ver con la defensa que se hace de la estrategia del desarrollo. En efecto, al pretender defender lo indefendible, la concepción oficial da como un hecho que es factible la búsqueda de la solución a la crisis económica, que en buena parte es el resultado de un problema mundial, y la obtención simultánea de cambios estructurales que logren en el futuro minimizar los efectos internos de esta crisis internacional y permitan alcanzar el desarrollo económico del país.

Por todo lo anterior, no resulta extraña la pretensión de incorporar a las fuerzas sociales, según los defensores del PND, al proceso de planeación con la creación de mecanismos que faciliten la expresión de los intereses y consignent el aporte

de los diferentes sectores en las decisiones; y, en consecuencia, el Sistema Nacional de Planeación Democrática vendría a ser el vínculo orgánico que permitiría la coordinación de las actividades económicas y sociales, posibilitando de esta manera la racionalidad y congruencia en los esfuerzos que se realizan en todos los sectores de la sociedad.

Cabe argumentar, sin embargo, en contraposición a esta concepción oficial, que dadas las peculiaridades que adquirió el proceso planeación, ha estado ausente del mismo una real participación popular; esta ausencia de una participación efectiva y real posibilitó que el PND apareciera como un producto de un aparato de propaganda gubernamental (el PRI), y nada difícil es pensar que su posible aplicación también se haga a espaldas de la sociedad. Empero, si la planeación no puede ser la obra de un grupo de hombres a quienes una elección han puesto a cargo de decisiones públicas, entonces se hace necesario asegurar la eficacia y permanencia de un Plan, cuyo cumplimiento pueda ser verificado por la sociedad.

La existencia de un proceso de planeación con participación en el ámbito de la democracia formalmente poco representativa, como ha ocurrido con el PND, no satisface plenamente la necesidad de participación que otorgara al sistema político institucional de México su debida legitimidad.

IV.-Hacia una utopía tecnocrática sexenal.

No puede pasar desapercibido para quien revisa el contenido del PND -el cual es el producto, se afirma, de un proceso de planeación que incluye cuatro etapas principales: formulación, instrumentación, control y evaluación (1)- la presentación armoniosa de las consideraciones de corto y mediano plazo, unificando en una sola propuesta a " lo social" con los aspectos estrictamente económicos. Con esto se pretende ir más allá de la mera consideración sectorial de lo social, al subordinar la recuperación económica de México a todo aquello que tiene que ver con el bienestar humano, los niveles de vida de la población, etc.

En este sentido, afirma el Plan, " el hombre, su bienestar y la calidad de su vida, constituye la prioridad ", pero esta idea implica una concepción unificada del desarrollo que halla sus límites, precisamente, en la utopía tecnocrática; en la medida que ésta está constituida por la agregación de objetivos macroeconómicos y macrosociales, cuya validez muy probablemente no rebase el año 1988.

Pero, ¿qué se debe entender por utopía tecnocrática?

Considerando que el PND concibe a la sociedad mexicana " como un instrumento dócil al servicio de una voluntad ", la voluntad política de la tecnocracia, es posible identificar a la fórmula " combate a la crisis-orientación profunda de la economía " como el propósito de que la sociedad mexicana ponga sus mejores medios al servicio de la eficacia, esto es, al servicio de la elevación de la calidad del desarrollo y de la recuperación de la capacidad de crecimiento. De esta manera, dada

la pretensión de la tecnoburocracia de " planificar sus decisiones, programar su estrategia " en nombre de la sociedad, la planeación de la posibilidad de que aquélla crea ilusoriamente " que puede ser dueña de su porvenir, es decir, (que) puede ejercer sobre su futuro el mayor dominio posible en nombre de sus valores " (2).

Por lo tanto, la utopía tecnocrática es la pretensión de la tecnoburocracia de modelar a la sociedad mexicana a imagen de una gran empresa, sensible a la recuperación de la capacidad del crecimiento y a la elevación de la calidad del desarrollo.

Las consecuencias que arroja esta idealización del desarrollo son importantes, es decir, en la medida que el PND es el producto de los mecanismos de formación de las decisiones consideradas como legítimas, en esa misma medida se evidencia la falta de concreción entre la acentuación de los objetivos llamados sociales, la primacía de los económicos y la interdependencia de unos y otros; aunque bien se sabe que en la práctica, la política económica delamadridista ha optado por la supeditación rigurosa de los objetivos sociales a la estrategia encaminada a recuperar el crecimiento y a elevar la calidad del desarrollo.

Veamos un poco más en detalle en qué consiste dicha utopía tecnocrática.

4.1. El PND considerado como Proyecto Nacional.

Ya se ha vuelto una costumbre en México considerar el discurso institucional, vale decir, la retórica institucional, como propiedad exclusiva de la clase dirigente asentada en el gobierno

no, en el sistema político institucional y en el Estado. Pero más allá de tales consideraciones está el hecho de que la retórica institucional posee dos características esenciales: es la transplatación de la ideología de la clase dirigente, y, por otro lado, influye ampliamente en la organización social; la resultante de estas dos cualidades es la combinación de la ideología de la clase dirigente con su utopía de clase en el marco del sistema político institucional.

Esto viene a cuento porque ya es proverbial en la clase dirigente afirmar que los cambios sociales fundamentales, después de 1917, se han realizado mediante la ley; más precisamente, la Constitución ha sido presentada como el modelo cultural que permite a la sociedad actual representarse a sí misma, a fin de poder actuar sobre sí. En efecto, nos dice el PND, " la Constitución articula orgánicamente al pueblo de México, titular de la soberanía nacional, y establece las competencias de los poderes de la Unión, medio del que dispone el pueblo para ejercer su soberanía " (3).

Esta imagen fuerte que la clase dirigente se ha encargado de que aparezca como la capacidad que tiene la sociedad mexicana de actuar sobre sí misma, mediante las reformas constitucionales, ha jugado un papel de verdadera esencia metasocial, habida cuenta que indica el sentido que debe seguir la sociedad mexicana; es por ello que el PND afirma que " el pueblo de México no es un agregado sin dirección y sin estructura; es una Nación; está articulado por propósitos, normas, valores e instituciones que comparte, en los que cree y por los ha luchado y luchará... La decisión política fundamental del pueblo de Méxi

co...confiere al crecimiento económico la dimensión de un instrumento imprescindible " (4).Y remata: " Constitucionalmente consagrados, estos valores (la filosofía política y un orden jurídico) y principios fundamentales han sido ratificados por el electorado en la consulta nacional, al reafirmar el sentido y dirección (subrayado mío) que la Nación ha determinado históricamente e interpretar los valores y propósitos con criterio contemporáneo y visión del futuro " (5).

Por supuesto que la noción de Nación es una consecuencia de la combinación ideología-utopía de la clase dirigente, pero no por ello deja de ser un elemento clave en la fórmula Plan-Proyecto Nacional. En este sentido, se dice, que " la Constitución contiene el Proyecto Nacional del pueblo de México... (en la cual) la Nación expresa sus decisiones fundamentales al afirmar la voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura, como historia; al conjugar los principios políticos de la Independencia, la Reforma y la Revolución...; al establecer las bases que sustentan las estructuras de un gobierno nacional viable y al proponer las formas de relación entre el gobierno y la sociedad, constitutivas de la democracia " (6).

Tomando en cuenta esta propuesta de un Plan-Proyecto Nacional se entiende, entonces, que mediante el PND se pactará con los diferentes actores sociales, en virtud de que el PND pretende normar tanto a las unidades de producción de bienes y servicios como a los actores sociales diversos que participan en el intento por recuperar la capacidad de crecimiento y en el intento por vencer la crisis económica.

Pero la utopía no se agota en este punto: no sólo el Plan

apela a toda la, no sólo se propone como el Plan del gobierno actual, sino que aspira a ser el Plan de la Nación; de esta manera, al operar en un sistema organizacional complejo -donde existen empresas públicas, privadas, el llamado sector social, gobiernos estatales y municipales y diversas fuerzas políticas y grupos de interés- el PND busca pactar con todas las clases sociales, basado en la plataforma de principios que aporta, tratando de armonizar así las relaciones entre dichos sectores.

En consecuencia, los principios rectores del llamado Proyecto Nacional -nacionalismo, libertad, justicia, democracia, rectoría del Estado y libertad económica- se establecen como las guías de las archiconocidas 7 orientaciones fundamentales del gobierno delamadridista. Sin embargo, lo que debe de quedar claro es que la Constitución, el llamado proyecto histórico del pueblo de México, manifiesta la presencia de la dominación de la clase dirigente y, desde luego, tampoco debe perderse de vista que la Constitución es un producto del accionar del sistema político institucional.

4.2. La determinación del sistema político institucional sobre el sistema organizacional: la estrategia económica y social para vencer la crisis.

Ante una de las crisis más severas en la historia del país, la actual administración gubernamental se ha visto obligada a poner en práctica nuevas modalidades en el ejercicio del poder al nivel de la organización social; esto es, la renovada capacidad de la clase dirigente de imponer un orden a la sociedad mexicana, en consonancia con los lineamientos establecidos

en el PND, para sacar al país de la crisis, ha reforzado los fundamentos de la autoridad y la transformación del efecto de la dominación social de la clase dirigente, mediante la influencia o determinación renovada sobre el sistema organizacional.

Esta determinación se manifiesta, o al menos ese es la pretensión del PND, a través de las dos grandes líneas estratégicas que buscan reordenar las unidades de producción de bienes y servicios.

La primera de estas líneas persigue la reorientación de la economía a corto plazo, sustentada en el conocido Programa Inmediato de Reordenación Económica, "sugerida", como se sabe, por el FMI; acciones que se orientan a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria, la escasez de divisas, proteger el empleo, consolidar la planta productiva y el consumo básico, así como a recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

Al diseñar la segunda línea estratégica, la del cambio estructural, se parte del reconocimiento de que es preciso reorientar y reordenar el desarrollo, a fin de poder reestablecer equilibrios afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, y establecer equilibrios que corrijan la falta de divisas y el déficit en las transacciones con el exterior.

Seis son los aspectos u orientaciones generales que permitirían la reordenación en el sistema organizacional:

- 1.- " Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento avanzando en tres líneas de acción:
 - _ Ampliar la atención de las necesidades básicas.
 - _ Elevar la generación de empleos asociada al crecimiento del

producto.

— Promover en forma directa una mejor distribución del ingreso " (7).

En otras palabras, se aspira a no dejar a ningún sector importante de la sociedad fuera del alcance del cambio estructural y del desarrollo, teniendo como objetivo primordial activar a vastos sectores de la población y promover su participación en el proceso de reactivación económica, vía la implantación de políticas de fomento al empleo. Asimismo, se reconoce implícitamente que la "equidad" social es importante para alcanzar la eficiencia económica a largo plazo; tal equidad puede asegurarse si se garantizan las condiciones mínimas de vida para los grupos sociales menos favorecidos y si se reducen las disparidades económicas entre esos grupos sociales.

Pero aquí la utopía tecnocrática se manifiesta con toda su intensidad: se supone una línea estratégica de cambio estructural, que implica modificaciones al modelo de desarrollo o a los modos de acumulación, dando prioridad a los aspectos sociales y a la mayor igualdad entre los mexicanos. Hay que dar mayor atención, se dice, a los aspectos de la distribución del ingreso en el proceso de desarrollo. Se aspira a crecer y, simultáneamente, distribuir mejor los beneficios de ese crecimiento.

" 2.—Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo para lograr: un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera... (y) un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población (desarrollo rural integral) " (8).

Esta segunda orientación general alude a la búsqueda de cambios en la acumulación de todos aquellos componentes simples de las actividades económicas principales: objetos e instrumentos y fuerza de trabajo; así como a la búsqueda de cambios en la acumulación de capital, por medio de una mejor organización del trabajo tanto en la industria como en la agricultura, que derive en una reorientación y modernización del aparato productivo y distributivo. Es decir, se pretende conformar un aparato industrial más eficiente, que genere más empleo por capital adelantado invertido, que produzca los bienes y servicios que realmente demanda la sociedad y que se vincule con los mercados internacionales para la obtención de las divisas que requiere el proceso de crecimiento y de cambio.

" 3.-Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social. Ello se apoyará en tres orientaciones generales:

- _ Modificar la inercia del crecimiento de la ciudad de México.

- _ Promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional.

- _ Movilizar y atender en el marco del fortalecimiento del Pacto Federal y de municipio libre, la participación de la comunidad en el desarrollo regional " (9).

La descentralización de la actividad productiva a lo largo del territorio nacional, es la respuesta a la excesiva concentración, tanto de la producción como de la fuerza de trabajo, en unas cuantas áreas; es también la respuesta a la excesiva dispersión de una enorme cantidad de poblaciones más pequeñas.

ñas. Por eso, para que se dé un adecuado cambio estructural, se desea que la distribución demográfica y productiva se induzcan más armoniosamente a lo largo del territorio nacional.

" 4.-Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, la cual considera:

- _ Aumento del ahorro interno.
- _ Racionalizar la asignación del ahorro.
- _ Reorientar las relaciones financieras " (10).

En otras palabras, se aspira a una nueva acumulación de los instrumentos de distribución o medios de intercambio, que redunde en una transformación de las modalidades del financiamiento para el desarrollo. El incremento del ahorro interno evitaría el recurso al endeudamiento externo.

" 5.-Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional. La estrategia identifica cuatro áreas que requieren atención especial:

- _ Acrecentar el potencial de los recursos humanos.
- _ Integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo nacional.
- _ Preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial del desarrollo de los recursos naturales.
- _ Fortalecer la cultura nacional " (11).

Al menos declarativamente, se establece la necesidad de aspirar al logro de una acumulación de la capacidad de creación de la sociedad mexicana, y una acumulación del conocimiento científico y técnico.

Por último, la postrer orientación general del cambio estructural pretende " 6.-fortalecer la rectoría del Estado, im-

pulsar el sector social y estimular el sector privado " (12); es decir, el fortalecimiento de la integración del sistema político institucional con el sistema organizacional, en virtud de la presencia del actor clase más activo de la clase dirigente: la tecnocracia.

El principio de la rectoría del Estado, frente al proceso de desarrollo y a la necesidad de alentar al sector social y al sector privado (la clase dominante), se insiste que tiene que llevarse a la práctica en un régimen de economía mixta. En particular, la Constitución (artículo 25) establece la obligación de alentar las actividades económicas del sector privado, con el fin de que contribuya al desarrollo económico nacional.

Para que se alcance tal objetivo, se afirma que el sector empresarial -al nivel de las unidades de producción de bienes y servicios, o sea, al nivel del sistema organizacional- modernice y actualice sus organizaciones obligadamente, de tal forma que profundice en el análisis de cada rama industrial (procesos de comercialización, competitividad internacional, etc.) y precise su participación en el desarrollo. En suma, es pertinente que el sistema organizacional defina sus objetivos y sus normas, que controle sus intercambios con el entorno y sus equilibrios internos, conforme a los lineamientos establecidos por el PND.

En conclusión, la estrategia económica y social adoptada para tratar de recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la capacidad de crecimiento del desarrollo -con sus dos líneas estratégicas- marcan en realidad la pauta que sigue el PND; en

otras palabras, el Plan parte del reconocimiento del concepto de desarrollo integral, el cual diferencia entre el crecimiento económico y el desarrollo propiamente dicho.

Dado que el desarrollo integral no puede obtenerse mediante esfuerzos particulares de tal o cual rama económica de la sociedad, hay que considerar el avance de conjunto que es deseable esperar tanto en el sistema económico como en el resto de la sociedad; al menos la utopía tecnocrática aspira a auspiciar un avance en todos los sectores, y en todos sus ámbitos, promoviendo un nuevo tipo de sociedad, "la sociedad igualitaria", orientada hacia el bienestar humano.

Los cambios estructurales que dice buscar el PND son las condiciones necesarias para impulsar el proceso integrado de desarrollo. Por ello, el crecimiento económico acelerado, armónico y autónomo es esencial para asegurar los cambios cualitativos y estructurales, pues un crecimiento de la economía como un todo facilita la obtención de los recursos necesarios para las inversiones productivas. Pero como esta concepción no deja de ser una mera aspiración ideológica, la utopía tecnocrática, como siempre ocurre con las utopías, es absolutamente irrealizable.

V.-La emergencia del neoconservadurismo de corte tecnocrático.

La nueva práctica política instituida por la actual administración se ha caracterizado, precisamente, por el concurso activo de la comunidad científica y técnica en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo; en especial, por el concurso de aquellos políticos especializados en finanzas, que aunque poco experimentados en las lides partidarias oficiales, integran la fuerza política que ha venido a renovar a la clase dirigente mexicana.

Esta nueva práctica política, inaugurada con la agudización de la crisis, permite afirmar que se ha registrado un cambio observable en el ejercicio del poder, con sus consecuentes cambios en términos de legitimidad; es decir, dicha práctica trajo cambios en la manifestación de la dominación política en el seno de la organización social, del sistema político institucional, del gobierno y del Estado -vale decir, ha habido cambios en la influencia de la clase dirigente sobre estos últimos-, de tal forma que los atributos de las decisiones adoptadas por el sistema político institucional (la legitimidad) empiezan a ser diferentes a los atributos de anteriores administraciones.

En efecto, la consolidación de la tecnocracia como fuerza política de consideración en el interior de la clase dirigente ha traído como consecuencia, en primera instancia, la manifestación plena de su influencia sobre el gobierno, el Estado y el sistema político institucional; sin que ello signifique que dicha influencia no esté determinada por la dominación social. Por lo mismo, el poder de la tecnoburocracia, su capacidad

de imponer su orden al conjunto de la colectividad al nivel de la organización social, es el fundamento de su propia autoridad, situación que a la tecnocracia le ha permitido transmitir el efecto de la dominación social mediante los nuevos mecanismos de influencia que la administración de la madridista ha sido ca paz de contruir.

Y en segunda instancia, esa autoridad fundamentada en el poder de la tecnoburocracia es ejercida, evidentemente, por el gobierno que ella actualmente preside; por esta razón, el gobierno de De la Madrid, al ejercer esa autoridad, puede aplicar estrictamente sus decisiones y reprimir, si fuera necesario, to do aquello que se oponga a sus decisiones.

Estos cambios en el funcionamiento del sistema político institucional, del gobierno y del Estado han propiciado que tal accionar quede desligado de las cuestiones prácticas de la po lítica, en un sentido amplio, excluyendo toda discusión acerca de los supuestos, criterios y patrones, elementos constituyentes del único espacio en el que puede tener lugar el proceso de formación de la voluntad democrática. De esta manera, no se so mete la solución de las tareas técnicas a la discusión pública, en todo caso las deliberaciones públicas sólo pueden proble matizar aspectos meramente marginales del sistema político ins titucional, del gobierno y del Estado: ello hace aparecer a las tareas estatales y gubernamentales como problemas técnicos.

Ligada estrechamente a la segunda tendencia del desarro- llo del capitalismo en México, descrita en el capítulo II de este trabajo, la nueva política del intervencionismo estatal exige " que las decisiones queden cada vez más alejadas del

control político y que la responsabilidad de las decisiones recaiga exclusivamente en expertos. Una medida de tal naturaleza persigue la despolitización de las decisiones más importantes no sólo en el ámbito económico, sino también en el ámbito social y político " (1). Por lo tanto, al soslayarse los problemas prácticos, el carácter público de la política empieza a perder su función.

En gran medida, el éxito político de la tecnoburocracia y la creciente ausencia de la participación política de la población, vienen a ser lo mismo; y aunque el PND -se afirma en este último- se integró con los planteamientos formulados en los Foros de Consulta Popular, en consonancia con el SNPD, el Presidente Miguel de la Madrid no deja de reconocer en la presentación del Plan que " los diferentes capítulos han sido responsabilidad de los titulares de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal ", lo que indica a las claras que la tecnocracia -situada estratégicamente en el Estado, en el gobierno y en el sistema político institucional- está adoptando decisiones que están influyendo drásticamente sobre la vida y el destino del pueblo mexicano.

Esas decisiones están remodelando la influencia de la clase dirigente sobre el sistema político institucional y sobre la organización social, destruyendo o reestructurando a ciertas clases sociales (2), toda vez que en " la crisis, el capital toma la iniciativa (con apoyo del Estado) conduciendo una doble ofensiva: a) política de austeridad, contra los trabajadores, para reducir el salario global y recuperar la tasa de ganancia; b) política de modernización contra las fracciones marginales

o subordinada del capital, para eliminarlas o absorberlas (sa-
neamiento) y también contra los trabajadores, para elevar la
intensidad del trabajo y productividad (ataque a los contra-
tos colectivos y a las normas de trabajo) " (3).

La aparición del PND en la escena política y económica
del país, permite colegir que existe un nuevo proyecto políti-
co que ha originado que los políticos tradicionales -cuyas
prácticas políticas tienen como sustentación al clientelismo
y al corporativismo- sean paulatinamente desplazados por los
políticos con formación tecnocrática. Ello no significa, empero,
que tal desplazamiento de políticos sea absoluto o drástico.
El personal político que ahora está en el poder, la tecnocracia,
en cierta forma sigue apoyándose en las antiguas prácticas po-
líticas; más aún: muchos de quienes integran el nuevo personal
político provienen de familias "revolucionarias". Por eso se
ha afirmado líneas arriba que la tecnocracia vino a engrosar
las filas de la clase dirigente o bien que constituyen los nue-
vos integrantes de la clase dirigente.

Pero veamos en qué consiste ese proyecto político de ca-
rácter neoconservador.

La política económica de la madridista y el proyecto neocon-
servador.

El programa de estabilización económica de De La Madrid
emplea un instrumental que reduce la crisis a una serie de va-
riables y estadísticas, susceptibles de ser controladas; tal pro-
grama busca modificar, como ya se ha afirmado, al conjunto de
unidades de producción de bienes y servicios del país, tratan-

do de favorecer al mercado y ya no más al Estado; lo que implica una sublevación neoconservadora contra las ideas y prácticas estatistas, puestas en práctica todavía en el pasado inmediato.

Tales factores (es decir, las ideas y prácticas estatistas) son los causantes de todos los males económicos, dado que ahogan el crecimiento de la economía a través de una extrema regulación. Por lo asentado en el primer párrafo de este apartado, se puede caracterizar a esta postura de neoconservadora de corte tecnocrático.

En este sentido, el diagnóstico que se ha hecho de la crisis en el PND se reduce, esquemáticamente, a un desequilibrio interno (inflación), a un desequilibrio externo (balanza de pagos) y a un exceso de estatismo. Por lo tanto, las medidas anti crisis se concretan, básicamente, a disminuir el gasto público, reorientar la inversión público y privada, fomentar la inversión privada, combatir la inflación, equilibrar la balanza de pagos, disminuir los créditos externos, controlar los salarios, liquidar paraestatales, reorganizar el aparato gubernamental, liberar y aumentar los precios.

El objetivo central de este programa es -como bien lo observa Habermas- " devolver al mercado la función de solucionar los problemas que asumió el Estado y que pesa tanto sobre los presupuestos públicos. Dada la necesidad de fomentar al mismo tiempo la inversión, la reducción del gasto público debe afectar únicamente los presupuestos sociales del Estado y, en general, los gastos de consumo. En este punto, las ideas en torno a una política monetarista basada en la oferta, que estimularía

la inversión reduciendo los impuestos, se ajustan perfectamente a la doctrina neoconservadora " (4).

A continuación se comentan brevemente los principales rubros de este programa neoconservador.

Gasto público y déficit financiero.

El programa de ajuste delamadridista busca elevar el ahorro interno, tanto público como privado; para lograrlo, se ha fijado como objetivo disminuir el gasto del sector público -la eufemísticamente llamada racionalización del gasto público- mediante medidas tributarias favorables al capital y la modificación del sistema de precios y tarifas de las entidades paraestatales. Desde este punto de vista, el saneamiento de las finanzas públicas hará que la rectoría del Estado responda a lineamientos económicos, y no sociales, en el marco de la economía mixta.

En estrecha relación con esta reestructuración de las finanzas públicas -dado que implica a los problemas de la producción, del empleo, de la balanza de pagos y de la inflación- el programa pretende corregir el déficit financiero del sector público, manteniéndolo en relación con el PIB dentro de límites controlables; de tal forma que sean descartados los proyectos no prioritarios y se reduzca el gasto corriente. Específicamente, la reducción del gasto corriente gubernamental significa que el programa se propone la disminución de sueldos, salarios y gastos de administración y, lo que es más importante, el despido masivo de burócratas. En este aspecto particular el mensaje es claro: la clase dominante es quien debe proporcionar las oportunidades de empleo, y no el gobierno o el Estado.

Este manejo particular del gasto público y del déficit financiero se basa en la creencia de que un aumento en ambos rubros es "fuente de presiones inflacionarias", razón por la cual "la política de gasto público se apegará al principio de adecuar el nivel global del mismo a la capacidad de la economía para absorberlo en condiciones de eficiencia y financiarlo sobre bases sanas" (5); es decir, mediante la reducción del gasto público y el control tecnocrático del déficit financiero se pretende controlar la demanda de bienes y servicios para no presionar los precios al alza e inducir la baja del circulante, esto es, que el Estado no cree demanda ficticia, y por lo tanto, inflacionaria.

Deuda externa.

Para el programa de ajuste delamadridista es un hecho incontrovertible que existe un desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, motivado, a su vez, y simultáneamente, por un desequilibrio comercial y por la ausencia de un ingreso constante de divisas. Para enfrentar la segunda causa (la primera se comenta en el último rubro), el programa pretende controlar el endeudamiento externo -considerando que "el ahorro externo seguirá utilizándose como complemento de los recursos internos" (6)- reducir la relación del endeudamiento con el PIB y, cuando sea más benéfico, obtener esos recursos mediante la utilización de la inversión extranjera directa (7).

Política fiscal.

El aspecto más revelador de que la solución de la crisis, propuesta por el programa delamadridista, no afecta absolutamente al capital, lo constituye la política fiscal. En efecto, la po

lítica fiscal no busca que el Estado aumente sus ingresos para ampliar sus gastos;pretende, en realidad, financiar los gastos indispensables del gobierno, y no redistribuir la riqueza.

A fin de financiar el gasto público se modificó la imposición directa -v.gr.el IVA aumentó de 10 a 15 por ciento-, se revisaron los ingresos no tributarios y se unificaron los impuestos indirectos (al consumo). La idea es fincar el saneamiento fiscal gubernamental sobre los consumidores y no sobre el capital, de tal forma que la estructura tributaria posibilite una mejor asignación de recursos para no desalentar la inversión.

De esta manera, se cree que al no gravarse la renta, se estimularía la inversión de capitales.

La empresa pública.

La empresa pública juega un papel muy importante en el programa que nos ocupa, tendiente a "corregir" el déficit del sector público. El mejoramiento sustancial de las finanzas de las empresas del sector público, junto con los programas de revisión del gasto corriente, se pretende alcanzar mediante la puesta " en práctica (de) lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o ventas de empresas públicas " (8).

En consecuencia, la estrategia de la empresa pública descansa sobre su reestructuración financiero-administrativa, para que se constituyan en la base del crecimiento de los sectores económicos en donde operan; es preciso asentar que la reestructuración financiera considera, " entre sus líneas básicas, los ajustes a los precios y tarifas, racionalización de subsi-

dios, el uso de divisas, la reestructuración de la deuda interna y externa y las aportaciones del capital " (9).

En otras palabras, la reestructuración financiera se basa en la elevación de precios y tarifas de las empresas públicas, acorde al aceleramiento del proceso inflacionario, a fin de reencauzar los precios y tarifas de los bienes y servicios de estas empresas a los vaivenes del mercado "libre", disminuyendo o eliminando los subsidios gubernamentales.

Política monetaria y financiera.

En este renglón, tal política está encaminada a mantener la actividad productiva tanto de la empresa pública como de la privada, especialmente en las ramas consideradas como prorioritarias, utilizando volúmenes de crédito crecientes.

Según este designio, para respaldar este estímulo a la inversión se pretende que, por un lado, las tasas de interés sean lo suficientemente altas y flexibles para los ahorradores y, por el otro, que la regulación e intermediación financiera sean más eficaces. Supuestamente, con ello se estimularía el ahorro, se reducirían los subsidios financieros y se evitaría, al mismo tiempo, alimentar las presiones inflacionarias. Además, mediante las tasas de interés se retiraría dinero de la circulación, con lo que se eliminaría una de las supuestas causas de la inflación: exceso de liquidez.

Mercado de valores.

El desarrollo del mercado de capitales, en especial, el mercado de valores -fuente alternativa de intermediación financiera- trata de vincular, de acuerdo al programa, directamente a los ahorradores con el proceso de formación capital.

Salarios.

Para el programa de ajuste, el empleo no es un objetivo central, puesto que la disminución de la inflación, de acuerdo a la perspectiva teórica de ese programa, radica en el control forzoso en el rubro de aumentos salariales; más aún, de no controlarse los aumentos salariales, según el programa, se corre el riesgo de perpetuar la situación inflacionaria.

Al deprimir el salario real, en realidad, se facilita y abarata la inversión y se amplía la oferta; de donde se desprende que el desempleo permite una competencia muy intensa por los pocos empleos existentes, que permite el abaratamiento de los costos de inversión.

Es claro, entonces, que si no hay ahorro suficiente para financiar la inversión -de ahí que se ponga en práctica la política monetaria y financiera antes aludida- no exista empleo amplio. En todo caso, para estimular la creación de empleos, hay que corregir primero los desequilibrios internos de la economía, y una vez corregidos, se protegería sólo al empleo productivo. Tal es el verdadero objetivo, en este sentido, del programa de ajuste.

Por lo tanto, el movimiento de los salarios estará ligado a los objetivos de empleo, generado de la manera antes mencionada, que no atente contra los bajos costos de inversión, ni contra los incrementos de la productividad.

Liberación de precios.

Disminuir el control de precios para que éstos se ajusten automáticamente en el mercado "libre" es el objetivo a alcanzar para no desalentar la producción y poder participar, de este

modo, en mayores márgenes de utilidad. " Definida de esta manera, la libertad se refiere en primer lugar a la libertad económica, es decir a un sistema de libre empresa regulado por el mercado y en el cual la intervención gubernamental debería limitarse estrictamente a encargarse de aquellos asuntos que no pueden manejarse por medio del mercado o que podrían manejarse sólo a un costo tan elevado que resultan más convenientes los canales políticos " (10).

Tipo de cambio.

Establecimiento de una completa libertad cambiaria, y mayores minidevaluaciones (la llamada flexibilidad en la tasa de cambio), en suma, un mayor porcentaje devaluatorio permitiría una mayor flexibilidad en las tasas de interés a plazo fijo, en caso de que la especulación cambiaria ejerciera una fuerte presión sobre las reservas del país (11).

Liberalización del comercio exterior.

Para resolver el desequilibrio comercial de la balanza de pagos, el programa de ajuste propugna aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones; ello se lograría mediante una mejor estructura arancelaria, mediante los incentivos a las exportaciones y por medio de la modificación de los requisitos para obtener el permiso previo de importación (12).

En síntesis, este proyecto neoconservador tecnocrático posee dos ejes articuladores fundamentales: la puesta en práctica de una nueva función del Estado y la lucha antinflacionaria.

La inflación para esta corriente es un fenómeno estrictamente monetario, lo que hace que el control de la oferta mone-

taria (mediante la contención de la demanda, la disminución del circulante, la depresión del salario, el apoyo a la oferta, la eliminación gradual del control de precios, absorción de liquidez a través de las tasas de interés y la reducción del gasto público) se convierta en el aspecto central de la política económica. De la misma manera, la determinación del valor de la tasa de interés, conforme a la interacción de la oferta y la demanda en el mercado, busca estimular el ahorro público y privado, para que sirva de fundamento a la inversión; de esta forma, sólo la tasa de interés y el ahorro serían los factores que promoverían la ocupación.

Además, este proyecto pretende defender una política fiscal que favorezca al capital, eliminando el problema del financiamiento del déficit público. En esta misma línea, este proyecto propone que se disminuya el gasto público, que el presupuesto se conforme con ingresos propios y "sanos" -sin crear circulante- y que se controle la deuda externa pública; asimismo, propugna que la rectoría del Estado responda a lineamientos económicos, y para demostrarlo, este proyecto se ha propuesto "sanear" financieramente a las empresas paraestatales, otorgando la libertad necesaria al mercado.

CONCLUSIONES.

1.-Como puede colegirse de la parte I de este trabajo, los intentos de planeación económica y social por parte del Gobierno, considerando que es el conjunto de poderes que participan en la elaboración de decisiones legítimas en tanto que él tiene la iniciativa de las mismas, constituyen una historia poco novedosa.

La historia resumida de las experiencias previas al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es, evidentemente, el antecedente inmediato y, en gran medida, el fundamento del PND. Sin embargo, en los seis intentos examinados de planeación nacional puede advertirse una constante reiteración en el orden prioritario de sus objetivos, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera: a) la intención permanente de concluir la reforma agraria y de concretar un apoyo más decidido al desarrollo agropecuario; b) proponerse siempre un mejor aprovechamiento de la riqueza forestal; c) lograr el uso óptimo de los recursos hidráulicos; d) perenne impulso a la educación pública y al proceso ocupacional; e) la puesta en práctica de medidas contra las enfermedades endémicas; f) modernización del gobierno, del sistema político institucional y del Estado; g) la nacionalización de los recursos del suelo y del subsuelo; h) la explotación, generación y aprovechamiento de los energéticos como derechos exclusivos de la nación; i) la adopción de la industrialización como base para el desarrollo y crecimiento económicos; j) el desarrollo y complementariedad de la hacienda pública, la banca pública y la banca privada; k) la permanente adopción de la política económica y monetaria a los requerimientos del desarrollo capitalista; l) impulso al desarrollo de las comunidades; ll) apoyo permanente a la conformación de un amplio mercado interno; m) estimu-

lo a las exportaciones nacionales y al turismo foráneo;n)acep-
tación de la deuda e inversiones extranjeras como complementos
para el desarrollo;o)diversificación de la planta industrial;
p)control y abatimiento del crecimiento demográfico;q)el fo-
mento al consumo de las masas;r)apoyo a la construcción de vi-
viendas;s)la proyección social del cálculo inversionista y fi-
nanciero;entre otros.

Debe advertirse,empero,que el contenido temático del PND,
sí presenta ciertos elementos que lo hacen aparecer un tanto
diferente a sus predecesores;no obstante consignar los mismos
objetivos prioritarios antes señalados.

En efecto,el planteamiento teórico del crecimiento econó-
mico que se pretende alcanzar para superar la crisis,no está
desligado del conjunto de factores sociales que condicionan
dicho crecimiento,tales como la capacidad de la sociedad mexi-
cana para crear su propio conocimiento,la investigación cien-
tífico-técnica,la formación profesional con miras a incremen-
tar la productividad,la capacidad de programar el cambio y la
transformación continua de todos los factores productivos.En
suma,con ello se reconoce en el PND que el crecimiento econó-
mico está determinado por un proceso político más que por los
mecanismos económicos;lo que no implica que todos los factores
de la vida social -educación,consumo,información,etc.- no se
hallen integradas cada vez más estrechamente a las fuerzas
productivas.

Se está,pues,frente a la manifestación de la correspon^{den}-
cia general entre las condiciones del crecimiento económico y
el conjunto de la organización social,vale decir,entre el cre

cimiento económico y el poder.

2.-La recuperación económica del país está supeditada a la posible reactivación de la economía a escala mundial. De lo grarse tal repunte, es dable esperar el alza del precio de las materias primas, en especial, el precio del petróleo, principal producto de exportación; asimismo, se espera que bajen las tasas de interés, que se reestablezcan las corrientes de capital y que se deroguen las medidas proteccionistas imperantes en los principales mercados internacionales.

Esto significa que el resurgimiento económico de México está sujeto a factores que escapan por completo a la capacidad de control de la clase dirigente y de la clase dominante, razón por la cual el PND sólo puede concretarse a establecer lo deseable en materia económica, pero sin que se vislumbre la posibilidad de que la clase dirigente o la clase dominante pueda poseer un efectivo control sobre la situación imperante en la economía internacional.

3.-La agudización de la crisis, a partir de 1982, marca el fin de una de las dos tendencias del desarrollo del capitalis mo en México: aquella caracterizada por el desempeño del Estado como promotor directo y rector único del desarrollo, y que durante muchos años fue la tendencia histórica de desarrollo exclusiva. En estas condiciones, esta tendencia se presenta como una necesidad para asegurar la estabilidad de la sociedad, por lo que el Estado se convierte en un Estado dirigente o político.

La otra tendencia histórica del desarrollo del capitalis mo aparece como una respuesta a la crisis económica: la planea

ción;ahora bien,dado que la planeación no es una característica exclusiva de la administración delamadridista,es menester aclarar que el tipo de planeación que se alude es aquél que resulta del nuevo mecanismo de formación de las decisiones consideradas como legítimas (las reformas constitucionales de finales del año 1982),decisiones que tienen su proyección principal,determinándolas,sobre las unidades de producción ~~de~~ de bienes y servicios,y que permitan la socialización de los efectos de la crisis.Al asumir la responsabilidad de la administración de la crisis,el Estado desempeña su papel de garante de que tal socialización ocurra,sobre todo si se considera la modernización de la clase dirigente,al integrarse a esta última la tecnoburocracia.

Es de suponerse que el ejercicio de la planeación se combine de alguna manera con la primera tendencia,ya que se trata de dos tendencias históricas no excluyentes u opuestas.

4.-La planeación democrática es una propuesta política intrínsecamente contradictoria,puesto que,en primer lugar,el Ejecutivo Federal concentra la facultad de aprobar y de concertar convenios y contratos con los integrantes de la clase dominante:el sector privado;en este sentido,no resulta paradójico que la clase dirigente se muestre especialmente sensible a las demandas empresariales de modernizar el país,tales como la reprivatización de la banca,la venta de paraestatales,etc; propuestas que se complementan con la consigna: " el gobierno a gobernar y el sector privado a producir ".

En segundo lugar,los llamados Foros de Consulta Popular no son los mecanismos más idóneos para que las organizaciones

sociales participen en el control estatal y en el sistema político institucional, porque cancelan la posibilidad de propiciar la permanencia, la autonomía y la continuidad de la participación social.

Y, por último, los planificadores son quienes en realidad han elaborado el PND, mediante un ejercicio técnico-académico de gabinete, con independencia de la posible intervención de la sociedad en el sistema político institucional y en el Estado.

En todo caso, la planeación democrática constituye sólo una aspiración a conjugar las relaciones sociales que unan los principios de libertad y la planeación, propiamente dicha.

5.-A pesar de la crisis económica, no hay actor o movimiento social a la vista que pueda desafiar con éxito a la organización estatal corporativizada de los empresarios, los obreros, los campesinos y las clases medias asalariadas en general. La ausencia de este proceso de descorporativización cancela la posibilidad de que la sociedad intervenga en el sistema político institucional y en la actividad gubernamental y estatal.

6.-Las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, junto con la Ley de Planeación, constituyen, en esencia, el nuevo mecanismo de formación de las decisiones consideradas como legítimas; por lo que el PND es el resultado de tal mecanismo.

Así, reformado el Proyecto Nacional del pueblo de México, los autores del PND afirman que apela a toda la nación y que aspira a ser el Plan de la Nación. Esto es lo que he considerado el primer aspecto de la utopía tecnocrática.

7.-El segundo aspecto de la utopía tecnocrática consiste en la combinación del contenido social del Plan con los procesos de crecimiento en materia de desarrollo industrial, de desarrollo agropecuario y de transformación al sector servicios. En otros términos, la utopía tecnocrática supone que la transformación de todo el proceso de desarrollo -la transformación de los diversos modos de acumulación- se puede lograr concomitantemente a la consecución de mejores condiciones de vida para la mayoría del pueblo mexicano.

8.-El proyecto neoconservador tecnocrático de la madridista basa su propuesta política en diez tesis principales, a saber:

a) Combate a la inflación mediante la reducción del gasto público y del déficit financiero.

b) Control del endeudamiento externo.

c) Política fiscal de apoyo al capital.

d) Reestructuración financiera de la empresa pública.

e) Una política monetaria y financiera de apoyo a la empresa privada.

f) Impulso al desarrollo del mercado de capitales, en especial, el mercado de valores.

g) Drástica reducción a los salarios reales.

h) La puesta en práctica de una política de liberación de precios, no sólo de los bienes y servicios elaborados por la empresa privada, sino también de los que produce el sector público.

i) Establecimiento de un tipo de cambio flexible, como condición indispensable para el éxito del proceso de liberación de precios.

j) La liberación del comercio exterior.

Este proyecto, como ha tratado de mostrarse, busca que los costos que demanda la solución de la crisis económica no recaigan sobre el capital. Sin embargo, conviene no olvidar que dicho proyecto soslaya por completo el hecho de que el atraso industrial que padece la economía mexicana se debe, principalmente, a la presencia de la inversión extranjera directa; toda vez que dicha inversión se ha colocado en la industria y el comercio más dinámicos, en donde, merced a su enorme escala de inversión, han terminado por erosionar el poder del mercado, dada la absoluta libertad de la que gozan para fijar monopolística y oligopolísticamente los precios.

La anterior situación vendría a desmentir la creencia en que los ajustes automáticos del mercado darían origen al nivel de precios.

Asimismo, este proyecto neoconservador no le da ningún lugar a la especulación financiera ni a las utilidades empresariales para explicar las verdaderas causas de la inflación; en ese sentido, el neoconservadurismo tecnocrático sigue insistiendo que el combate a la inflación se ubica en el terreno del control de la oferta monetaria.

Por otro lado, este proyecto omite el hecho de que la ausencia de una tradición exportadora a cargo de la clase dominante se debe a la falta de dinamismo de la inversión privada, y no a la falta de ahorro; y, por lo mismo, los desequilibrios, comerciales en la balanza de pagos se debe a la ausencia de inversión privada suficiente.

En el proyecto se habla de favorecer una mayor inversión extranjera, pero no se menciona cómo evitar el flujo de capitales hacia el exterior, convertidos en remesas de utilidades mediante

el comercio exterior entre las empresas extranjeras. Más aún: libertad cambiaria que pregonaba el proyecto se convierte en el factor que auspicia la fuga de capitales y la escasez de divisas.

Por último, cabe señalar que la reducción del salario real es un elemento muy importante a considerar para explicar la política de precios de los oligopolios y de los monopolios, tanto industriales como comerciales, así como para explicar el papel que desempeña en relación a la deuda privada.

En consecuencia, las nuevas condiciones económicas enfrentadas por este proyecto neoconservador tecnocrático han provocado ya la consolidación de la tecnoburocracia financiera que, con el gobierno actual, llegó al mando del Estado y del sistema político institucional. En la medida en que el gobierno ha orientado su política económica, supolítica social y su política política al cumplimiento de sus compromisos internacionales, en esa medida el ajuste financiero significa que se deja la economía al libre juego de las fuerzas del mercado y que se supedita a dicho ajuste el bienestar del pueblo trabajador.

Por ello, el mayor flujo de inversiones extranjeras, la liquidación de empresas estatales, la apertura a las importaciones y el pago riguroso de la deuda externa—entre otros factores—significa en términos políticos una mayor acentuación del neoconservadurismo tecnocrático delamdridista; y en términos económicos, una mayor supeditación a la economía de los Estados Unidos, principalmente.

ANEXO.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO.

El proceso de planeación en México posee una amplia historia, y, en cierta medida, puede afirmarse que tal proceso ayudó a la formulación del PND.

Con la finalidad de describir y analizar la manera en que " los gobiernos del régimen revolucionario han ido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la Administración Pública en función de las condiciones de su tiempo " (1), se consigna a continuación una somera historia de la planeación en México, de tal manera que sea posible tener una idea de la evolución que ha tenido el proceso de planeación y de la influencia que ésta pudiera haber tenido en la elaboración del PND.

1.-Ley sobre Planeación General de la República.

El 12 de julio de 1930, el Presidente Pascual Ortiz Rubio promulgó la Ley de Planeación, la cual fue en realidad un intento por dar orden a las diversas obras de infraestructura del país. Dicha ley concibe que la planeación " tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en forma ordenada y armónica, de acuerdo a su topografía, su clima, su población, su historia y su tradición, su vida funcional y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras " (2).

Se asienta en esta ley, que para conseguir el objetivo anterior era menester proceder a elaborar un "Plano Nacional de México", que contuviese los lineamientos reguladores y orientadores del crecimiento progresivo del país. Tal "Plano" dividiría el territorio nacional en zonas de determinado tipo, a fin de clasificarlas de acuerdo a sus caracteres, funciones y usos, de manera que los recursos pudieran ser armónicamente aprovechados.

Este inventario de los recursos disponibles tendría que llevarla a cabo la llamada Comisión de Programa, órgano oficial del Gobierno en materia de planeación, y que buscaba estimular la iniciativa y la cooperación privada en la formulación del "plano". Para lograr tal objetivo la Ley establecía la creación de la Comisión Nacional de Planeación, que fungiría como un órgano de carácter consultivo y de apoyo de la primera Comisión.

La Comisión Nacional de Planeación estaría presidida, honorariamente, por el Presidente de la República, pero la presidencia ejecutiva estaría ocupada por el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas; además estaría integrada por funcionarios gubernamentales, representantes empresariales y por diversos especialistas de " reconocida representación social y capacidad técnica ".

El órgano rector y ejecutor (la Comisión de Programa) estaría presidido por el titular de la secretaría antes aludida y por los representantes técnicos de las demás Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales. Tal Comisión sería la encargada de llevar a la práctica todos los estudios, planos y programas enumerados por la ley en cuestión, encaminados a la formación del "Plano Nacional de México". De esta manera, la Comisión de Programa sería la única instancia gubernamental que podría coordinar, encauzar y autorizar las actividades de las diversas dependencias del Gobierno en cuanto a la proyección y ejecución de obras materiales que tuvieran relación con la formación del "plano". Si por alguna circunstancia el dictámen de la Comisión de Programa era contrario a la puesta en práctica de obras acordadas por las dependencias del Ejecutivo, la Ley establecía que dichas instancias tenían el derecho de recurrir a la Comisión Nacional de Planeación y, si fuera preciso, a la resolución final del Presidente de la República.

Por último, cabe consignar que esta Ley ampliaba la facultad del Ejecutivo en materia de expropiación, de acuerdo al artículo 27 de la Constitución, al precisar que son " de utilidad pública las obras que apruebe el C. Presidente de la República, de acuerdo con los estudios de la Comisión de Programa en relación con la formación del Plano Nacional de México. En consecuencia, el Ejecutivo de la Unión podrá expropiar, mediante indemnización, para la ejecución de tales obras, los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios "(3).

En síntesis, la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 propugnaba que el Estado interviniera activamente en la construcción de la infraestructura económica del país, de tal manera que el conocimiento del inventario de los recursos naturales con los que contaba el país, facilitara el accionar gubernamental en relación a las obras de carácter público que pudieran constituir la base material de un crecimiento económico.

2.-Ley que establece el Consejo Nacional de la Economía de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta ley constituye uno de los primeros intentos para establecer la planeación del desarrollo económico y social en México. Tal ley, expedida y publicada en el Diario Oficial el 31 de julio de 1933 por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, establece la creación del Consejo Nacional de Economía; el cual fungiría como un órgano consultivo del Ejecutivo Federal sobre acción económica y con facultades para presentar a éste, iniciativas para el mejoramiento de las condiciones económico-sociales. En el Consejo participarían representantes gubernamentales, obreros, campesinos y empresariales.

La función primordial de ese Consejo consistiría coordinar los esfuerzos de las diferentes clases sociales, tendientes a lograr el desarrollo económico.

Aunque no hace referencia alguna a la Ley sobre Planeación General de la República, esta ley establece que el Consejo debe estar integrado también por "representantes de consumidores", que deben conformarse los Consejos Locales de Economía por entidad federativa -cuyos representantes se integrarían al Consejo Nacional-, y que en el seno de éste las decisiones deberían de adoptarse por votación mayoritaria. (4)

3.-El Primer Plan Sexenal.

La planeación en México, desde sus orígenes, está estrechamente ligada a las actividades del partido oficial.

El Primer Plan Sexenal, 1934-1940, fue aprobado por la II Convención Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario (PNR), celebrada en la ciudad de Querétaro entre el 3 y el 6 de diciembre de 1933 (5). Este Plan es el principal apoyo del General Lázaro Cárdenas del Río, para normar sus acciones principales de gobierno durante el período antes señalado. Aunque este documento era fundamentalmente de carácter político, en términos generales marcó el camino a seguir a través de una mezcla de principios liberales y antiliberales que generaron un verdadero consenso social. Comenzó por dejar bien establecido que el Estado se inmiscuiría, como promotor y contralor, en las principales manifestaciones de la vida del país (6), en virtud de que el Estado es el único que tiene un interés general y, por ende, una visión de conjunto.

Los objetivos que perseguía el " Plan para Normar las Actividades Económicas y Sociales del País 1934-1940 ",eran básicamente los siguientes: a) aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas; b) alza a los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral; c) creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad; d) fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos.

La cuestión agraria.

El problema social más importante que reconocía como válido el Plan Sexenal era, indudablemente, el relativo a la distribución de la tierra, el agua y el del ejido. La donación y restitución de tierras serían llevado a cabo mediante la puesta en práctica de un programa de reforma agraria que implicaba la aceleración en la distribución de la tierra, al incrementar los recursos económicos y humanos dedicados a la solución del problema de dotación y restitución de aguas y tierras; así como la simplificación de los trámites para dar posesión de manera inmediata y definitiva, de tierras y aguas conforme a las necesidades de la gente y, la eliminación de las dificultades que impedían la distribución de tierras y aguas en muchos centros de población.

Para poner en práctica ese programa de reforma agraria la Comisión Nacional Agraria se transformó en el Departamento Agrario, de tal forma que también pudiera auspiciar la organización campesina para el trabajo agrícola y desaparecieron las comisiones locales agrarias para dar lugar a las comisiones agrarias mixtas en cada estado. Con el fin de apuntalar el sistema ejidal y la donación y restitución de tierras, las comisiones agrarias promovieron la división de los latifundios, en base al artículo 27 constitucional; también, la redistribución geográfica de la población rural y la organización de ésta en cooperativas, a fin de que tales asociaciones sirvieran para mejorar los métodos de cultivo y para que funcionaran asimismo como canales en la distribución del crédito.

Una vez efectuada la división de la tierra debían encontrarse los mecanismos para incrementar la producción, tales como la organización de los ejidatarios para la producción, poniendo a su alcance métodos modernos de cultivo, semillas selec

tas, fertilizantes y máquinas. Simultáneamente, había que establecer las posibilidades agrícolas del país e impulsar los trabajos de riego con el apoyo de la federación.

Las autoridades públicas se convertirían también en promotoras de la ganadería, en guardianas de la flora y de la fauna. Asimismo, el Plan señalaba, a fin de mantener y desarrollar los bosques, que el gobierno mantendría una estricta vigilancia sobre los bosques para prevenir la tala inútil; promovería trabajos de reforestación; implementaría medidas ad hoc para cubrir de árboles zonas que nunca los habían tenido y, por último, aprovecharía los bosques de una manera racional y económica.

Política laboral.

En relación al trabajo, el Plan se proponía: a) Garantizar el derecho al trabajo a todo individuo, a fin de que pudiera satisfacer sus necesidades culturales y económicas, y como una contribución colectiva al bienestar general. b) Dar prioridad a la contratación colectiva de los trabajadores para que aquella constituyera la relación preponderante entre industriales y trabajadores. c) Proteger los acuerdos laborales para salvaguardar los derechos de los trabajadores, los relativos al salario mínimo remunerador, y a la estabilidad del trabajador en su empleo. d) Estimular el crecimiento de las organizaciones sindicales de trabajadores. e) Hacer extensiva al gobierno federal y a los gobiernos estatales las responsabilidades que impone la Ley Federal del Trabajo a los patrones y empresarios privados. f) Expedir una Ley del Seguro Social que cubriese los riesgos principales no amparados por la Ley Federal del Trabajo. g) Tomar las medidas necesarias para que esta Ley impusiera a los industriales y al Estado la obligación de proporcionar habitaciones baratas e higiénicas a sus trabajadores.

Educación.

El Plan consideraba indispensable impulsar la educación pública a fin de conseguir un mejoramiento en las condiciones económico-sociales del pueblo. En este sentido, la función de los trabajadores educativos dependía principalmente de la cantidad de los recursos económicos que se les destinaran.

Se afirmaba que siendo la escuela primaria una institución social el carácter de la instrucción impartida en este nivel debería estar orientado por el Estado, por ser éste el genuino representante del pueblo. La escuela primaria, por ello,

sería laica, proveería respuestas verdaderas, científicas y racionales e impartiría a los niños una imagen verdadera del mundo y de la sociedad, basada en las orientaciones y los postulados de la doctrina socialista.

La educación elemental sería obligatoria para todos los mexicanos, para lograr lo cual se construirían escuelas suficientes para dar acomodo a todos los niños en edad escolar. En especial el Plan buscaba establecer escuelas para impartir instrucción respecto del cultivo y la cosecha de los principales productos elaborados en México. Debido a esto tanto el entrenamiento de los maestros rurales como la capacitación rural, tendrían preferencia sobre cualquier otra rama de la instrucción educativa.

En lo que se refiere a la instrucción técnica, ésta se orientaría hacia la preparación para el trabajo, con objeto de capacitar a los trabajadores para las industrias del país, tanto a nivel técnico como a nivel manual.

Por último, se consideraba que el entrenamiento atlético y la práctica deportiva eran la mejor manera de mejorar físicamente la raza, así como la forma ideal para combatir los vicios.

Sanidad pública.

La labor de la sanidad buscaba implantar los servicios públicos fundamentales para alcanzar una prosperidad generalizada de la nación, tratando de prevenir endemias, epidemias y la mortalidad infantil.

Gobierno.

El Plan consideraba un deber que el gobierno diera a todos los ciudadanos una justicia expedita e imparcial. Para ello, se revisarían completamente las leyes que regían la organización de las cortes, tratando de corregir los errores cometidos en la administración de la justicia y de evitar la corrupción de los tribunales. Se vigilaría estrictamente a los funcionarios de las cortes para comprobar que cumplieran con sus obligaciones, además de que se buscaba la unificación técnica de la legislación penal.

Con el fin de prevenir males sociales específicos, el Gobierno pondría en práctica las siguientes normas de orientación moral y de defensa colectiva:

a) Establecer en cada capital estatal Tribunales Menores con la competencia jurídica suficiente para resolver crímenes cometidos por personas menores de 18 años, en especial, aquellos

cometidos por personas abandonadas. b) Organizar la fuerza policíaca, con funciones preventivas únicamente. c) Fomentar instituciones de beneficencia (asilos para ancianos e inválidos, dormitorios gratuitos, instituciones de orientación moral y social para la mujer). d) Desarrollar campañas contra la prostitución, para prevenir que esa actividad no fuera un modo de vida de las mujeres, y contra la mendicidad profesional. e) Reforzar las regulaciones del artículo 10 constitucional y reformar la legislación penal para prevenir y castigar escándalos públicos y los crímenes. f) Establecer una legislación estricta y una campaña en contra de las bebidas alcohólicas, las drogas peligrosas y malignas y establecer sanatorios para alcohólicos y drogadictos. g) Prohibir la apertura de salones de juego en los distritos de trabajadores, considerando un deber del gobierno proteger los hogares y la moral de las clases trabajadoras.

Se consideraba que el trabajo era la manera más adecuada para regenerar a los delincuentes y se reconocía la necesidad de llegar a los métodos más convincentes y eficaces para reformar las escuelas y prisiones, con el fin de regenerar a los internados en ellas. Además, el Plan favorecía la inmigración de extranjeros fácilmente asimilables, preferentemente latinos; de agricultores dotados de cierta preparación y de técnicos que ayudasen a desarrollar la industria nacional. Restringiría la emigración obrera, se restablecería un servicio de repatriación de trabajadores, en especial, los que se hallaren en los EUA y se señalaba la importancia de proseguir una política demográfica que controlara el aumento y la distribución de la población, a través de una Dirección de Movimiento de Población, que se establecería para tal efecto.

El Gobierno reforzaría las leyes y reglamentos aplicables a los cultos religiosos y estaría vigilante para que se cumpliera en todo el país y se solicitaría al gobierno que adoptara las medidas necesarias para prohibir la filmación o exhibición de películas nacionales y extranjeras cuando éstas atentan contra la ética y la dignidad nacionales.

La cuestión económica.

El Plan consideraba urgente que el gobierno reglamentara las actividades relacionadas con el sistema de producción y las relaciones comerciales, así como el uso de aquellos recursos naturales que llevarían al país a un crecimiento más rápido. Por ello: a) Se nacionalizarían los derechos del subsuelo. b) Se reservaría la explotación de las regiones mineras, con

el fin de garantizar la oferta nacional. c) Habría un servicio oficial de exploración que especificaría las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación, que dirigiría la apertura de nuevos distritos mineros y que decidiría (por razones técnicas y estratégicas) las zonas vedadas a las compañías mineras privadas. e) Se impediría el establecimiento de monopolios de propiedades territoriales y se garantizaría la conservación de las tierras petroleras, ampliando las zonas nacionales de reserva de petróleo.

Se señalaba que el Estado regulara las actividades comerciales y productivas asociadas, de forma que el país retuviera el mayor porcentaje posible de la riqueza producida, al prohibir que las compañías extranjeras monopolizaran las riquezas minerales y se estimularía de manera simultánea a las compañías mineras nacionales.

Por otro lado, se asentaba que era necesario que el gobierno no alentara la importación de equipo para la producción, con el fin de promover la creación de nuevos centros productivos; así mismo, el gobierno se encargaría de que la oferta de energía eléctrica fuera abundante y barata, para facilitar un mayor rendimiento de la producción industrial, y garantizaría la distribución del sistema de energía eléctrica en aquellas regiones donde se establecieran nuevos centros industriales.

Según el Plan, el Estado se erigiría en árbitro para mantener el orden y la coordinación económica entre los industriales, comerciantes y consumidores, para minimizar los ajustes en la vida económica del país.

El mejoramiento del nivel de vida, se agregaba, requeriría vigilar continuamente el salario mínimo laboral, pero también los precios de los bienes a niveles convenientes; para ello era imperativo establecer canales de distribución de mercancías (cooperativas de consumo) que aseguraran bajos costos de éstas.

El Plan establecía con respecto a la importación, que el Estado haría lo posible por disminuirla, en la medida en que los artículos importados compitieran con los de las industrias nacionales, pero permitiría la importación de aquellos artículos que no pudieran manufacturarse eficientemente en el país.

Comunicación y obras públicas.

El Plan precisaba que se construirían carreteras en aquellas regiones que facilitarían la distribución de productos nacionales, y que se tenderían líneas ferroviarias en las regio-

nes fértiles aisladas del resto de las redes de comunicación. La marina mercante sería expandida mediante la compra de barcos y el reacondicionamiento de puertos y litorales. Se ayudaría a las cooperativas de estibadores, a las organizaciones de trabajadores constructores de buques y a los pescadores con el fin de nacionalizar el control de las líneas navieras, la industria y las operaciones en los astilleros.

Hacienda y crédito público.

El Plan se proponía organizar el sistema fiscal nacional, que asegurara la colaboración de las autoridades económicas dentro de un programa unificado que eliminara las barreras fiscales que dificultaban las actividades comerciales. El sistema impositivo sería reorganizado sobre la base de que los impuestos directos fueran más importantes que los indirectos.

Los presupuestos de egresos atenderían prioritariamente los problemas de orden económico y social (salud pública, agricultura, educación y comunicación). Los otros servicios serían atendidos de acuerdo con la capacidad financiera del país.

Crédito y política financiera.

El Banco de México continuaría siendo independiente de la política. Se reforzaría aún más su control sobre las reservas monetarias al facultársele operar en la compra y venta de títulos y valores, acuñar monedas de oro y se le permitiría incrementar el flujo de oro; con objeto de pasar de la vinculación de la moneda con el dólar a una paridad legal con respecto al cambio internacional.

Construcción de obras en comunidades.

Las comunidades del país quedarían encargadas de formular programas dentro del Plan, y a través de éstos se constituirían escuelas, caminos vecinales, obras de reforestación, obras pequeñas de irrigación y campos deportivos. Cada estado formularía programas de los proyectos a realizar, y la concreción de las construcciones serían auspiciados, financieramente, por los municipios y el gobierno federal.

Ejército nacional.

El gobierno llevaría a cabo en este aspecto lo siguiente:

- a) Planes para construir cuarteles, escuelas y hospitales militares, campos deportivos y de adiestramiento y maniobras; b) Poner a disposición del ejército, y adiestrarlo en el manejo de los armamentos que le permitiera la defensa del país; c) invertir fondos para la mejor distribución nacional de las fuerzas nacionales; d) Organizar al ejército y llevar a cabo trabajos públicos y de beneficio social.

4.-El Segundo Plan Sexenal 1940-1946.

El Segundo Plan Sexenal (7) fue elaborado por el comité central ejecutivo del ahora llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM). En su introducción se expone la doctrina revolucionaria y las acciones que normarían y orientarían la política gubernamental durante el sexenio del General Manuel Ávila Camacho, de 1940 a 1946. Este Segundo Plan Sexenal consta de 14 capítulos, los cuales se describen brevemente a continuación:

Reparto agrario y producción agrícola.

Este capítulo se refiere a la acción del gobierno en los problemas relativos a la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca y la explotación forestal, desarrollada mediante la incorporación de tierras, aguas y otros recursos naturales; la capacitación y el mejoramiento humano; la reasignación de los recursos y una mejor dirección de la producción.

Economía industrial y comercio.

Este apartado describe la función del gobierno en la actividad industrial (minería, petróleo, industria eléctrica y de la transformación), comercial y en la actividad del comercio exterior de mercancías; todo ello condicionado al desarrollo, la recuperación y la conservación legal y técnica de las riquezas naturales y la organización y el incremento de la capacidad productiva del país.

Hacienda y crédito público.

En esta sección se establece la estrategia para financiar los gastos públicos, para aplicar correctamente las erogaciones conforme a los fines señalados en el Plan, para emplear las medidas fiscales con propósitos de orientación económica y social, para establecer una política monetaria y crediticia, para perfeccionar el sistema impositivo y para ejecutar las reformas adecuadas a los sistemas de crédito nacional y privado.

Comunicaciones y obras públicas.

Esta parte se refiere a la acción del gobierno respecto de los problemas de acceso a las zonas de recursos naturales, de consolidación e integración cultural de los habitantes del país, de aumento a la producción y eficacia de los servicios de movilización y distribución de productos mediante el establecimiento de mejores transportes y comunicaciones. También comprende la ejecución de obras materiales no previstas en los demás capítulos del Plan.

Trabajo y previsión social.

Bajo este título se aludía a la acción gubernamental relacionada con el carácter protector que tiene la legislación del trabajo;asimismo,se reconocía el derecho de la clase obrera para participar en las responsabilidades de dirección de la producción económica y de los servicios públicos.

Educación pública.

En el capítulo de educación pública se precisaba la conveniencia de elevar el nivel cultural de la población como factor del desenvolvimiento económico,político y social del país, cuidando además de la conservación y desarrollo del trabajo científico y preparando a las nuevas generaciones para el establecimiento de un régimen social justo.

Salud pública.

La sección de salud pública se preocupaba por asegurar al pueblo su salud,por aumentar la fuerza de trabajo disponible y por hacer posible el mejor disfrute de la riqueza producida,mediante el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la colectividad.

Asistencia pública.

La sección sobre asistencia pública se refería a la acción del gobierno destinada a contribuir complementariamente al sistema de defensa de los más débiles económicamente (organizaciones de defensa de campesinos y obreros,la redistribución agraria,las leyes del trabajo,defensa del salario,los seguros sociales y la educación pública) mediante actos directos de aportación,ayuda y prevención social,no comprendidos en las actividades propias de los programas mencionados antes.

Relaciones exteriores.

El Plan incluía una sección dedicada a las relaciones exteriores,comentándose las relaciones del gobierno con otros Estados.

Gobernación.

Además indicaba aspectos puramente políticos que fueron tratados bajo el tema de gobernación,dedicados a orientar el funcionamiento de la organización política del país y la acción en materia de prevención social (controles migratorios, movimientos poblacionales y la administración de los territorios federales).

Publicidad.

Comprendía también una sección dedicada a la publicidad o propaganda dedicada a los actos gubernamentales, cuyo objeto principal sería difundir públicamente el conocimiento de hechos o propagar ideas, opiniones o doctrinas.

Defensa nacional.

La acción del Estado relativa al ejército nacional y al mantenimiento de la inviolabilidad del territorio, la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones, era tratado en el capítulo referente a la utilización de los recursos militares y la adecuada preparación del pueblo, la economía, las comunicaciones y transportes y todos los demás elementos necesarios para la defensa de la nación.

Departamento del Distrito Federal.

El DDF era sujeto de una sección especial del Plan, relativo a la acción y servicios de gobierno en el DF.

Planeación y coordinación.

Dedicaba una sección a los temas de la planeación y coordinación, esto es, a los problemas relativos a la planeación de las actividades gubernamentales y a la coordinación de las diversas dependencias del gobierno.

Los aspectos programáticos específicos consistían en: a) constituir un Supremo Consejo de la Nación, en el cual estarían representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares, y b) funcionaría anual y transitoriamente un cuerpo integrado por representantes de las dependencias que tenían relación directa con la política de comunicaciones y con la de tarifas de transportes y maniobras, a fin de elaborar un proyecto de programa anual de ejecución del Plan Sexenal sobre estos aspectos, para someterlo a la consideración del Presidente de la República.

5.-Comisión Federal de Planificación Económica.

Ya desde 1941, dadas las nuevas condiciones nacionales e internacionales, se había reformado el Consejo Nacional de Economía, el cual fue finalmente sustituido -tal como lo establecía el decreto emitido por el Presidente Manuel Avila Camacho y que apareció en el Diario Oficial el 9 de julio de 1942- por la Comisión Federal de Planificación Económica, órgano consultivo de la entonces llamada Secretaría de la Economía Nacional (8).

La función principal de esta Comisión consistió en sugerir soluciones a los problemas internos suscitados por la Segunda Guerra Mundial, tales como la suspensión de bienes estratégicos para la industrialización, el suministro de materias primas, alimentos y minerales estratégicos a la industria norteamericana, así como la producción de emergencia, equipo industrial y técnico, para el período de post-guerra.

El decreto consignaba la necesidad de estudiar sistemáticamente los principales problemas que surgirían después de la contienda mundial; de tal forma que éstos fueran solucionados acorde con planes concretos, para enfrentar exitosamente las perturbaciones y desajustes económicos existentes en el mundo en ese período.

Integrada por siete vocales -los titulares de otras tantas secretarías de Estado- la Comisión estaría presidida por el Secretario de la Economía Nacional, se reuniría obligadamente cada diez días y en ella participarían los representantes técnicos, con voz pero sin voto, de los Consejos Nacionales Obrero y Patronal, Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos.

6.-Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Post-guerra.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, y considerando que la demanda externa que había estado favoreciendo la industrialización del país, el 16 de febrero de 1944 el Presidente Manuel Avila Camacho expidió un decreto, que apareció en el Diario Oficial el 1 de marzo de ese año (9), el cual establecía la creación de la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Postguerra.

Esta Comisión trataba de prevenir y adelantarse a la situación económica que se originaría al finalizar la guerra, así como estudiar los medios a enfrentarla y los posibles acuerdos que se tomarían con la comunidad internacional en materia económica y social.

7.-Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El impulso que el Estado daba al proceso de desarrollo propició un cambio de trascendencia en la estructura del sector público; ello explica el surgimiento y la creación de un gran número de organismos públicos y empresas estatales, las

cuales funcionaban en diversas ramas económicas.(10).

Por ello, ante las crecientes inversiones del sector público federal, mediante un mayor número de organismo y empresas públicas, fue necesario controlar y vigilar la operación de éstos; eso fue posible gracias a la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, en el Diario Oficial de la Federación. Esta Ley se proponía controlar y vigilar las operaciones de las entidades dependientes del Estado y facilitaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, " controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico ". Esta Ley fue el antecedente de la Comisión Nacional de Inversiones.

8.-Creación de la Comisión Nacional de Inversiones.

En cumplimiento del artículo 15 de la Ley inmediata anterior que ordenaba la creación del organismo administrativo encargado de aplicarla, el 27 de enero de 1948 se publicaba en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se creaba la Comisión Nacional de Inversiones (11).

Esta Comisión tenía como principal objetivo racionalizar los esfuerzos para programar y orientar la inversión estatal, administrando, controlando y vigilando los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, además de preparar el anteproyecto de reglamento de la mencionada Ley.

La Comisión dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estaba compuesta por doce miembros, dependencia que ocupaba los principales puestos. Esta Comisión significó un importante antecedente para la creación del Comité de Inversiones, de la Comisión de Inversiones y de la Dirección de Inversiones Públicas, esta última incorporada a la Secretaría de la Presidencia, en 1958.

9.-Programa Nacional de Inversiones, 1953-1958.

El Segundo Plan Sexenal prácticamente no tuvo operatividad. Más aún: el régimen de Miguel Alemán careció de un plan o esquema formal de programación, no obstante que el 9 de julio de 1942 se constituyó la Comisión Federal de Planificación Económica y, años después, en 1948 se creó la Comisión Nacional

de Inversiones; la interferencia de esta última comisión en el proceso político corriente orilló a que fuera disuelta no mucho tiempo después de su constitución.

Fue hasta los primeros meses de 1953 cuando se organizó la Segunda Comisión Nacional de Inversiones, la cual empezó a funcionar bajo el control de la SHCP, para pasar después a depender directamente del Presidente Adolfo Ruíz Cortínez, en el año 1954. Esta Comisión fue la que elaboró el Programa Nacional de Inversiones para el lapso 1953-1958 (12), en base a los informes que proporcionaron todas las Secretarías de Estado, empresas estatales y organismos descentralizados sobre sus programas de inversión y su financiamiento.

Este Programa se estructuró de acuerdo a una programación, jerarquización y canalización de recursos con objetivos previamente determinados, constituyendo un avance metodológico sustancial respecto a otros planes, tanto en el aspecto técnico de formulación, como en los procedimientos de ejecución.

Para elaborar sus objetivos y proyecciones se auxilió de las cuentas nacionales, señalando cuantitativamente la evolución futura de las variables más importantes. La estrategia planteada involucraba a toda la economía, cuyos objetivos centrales consistían en: a) Mejorar el nivel de vida de la población. b) Mantener el crecimiento económico. c) Consolidar la independencia económica del exterior. d) Incrementar la producción. e) Obtener cierta estabilidad en los precios. f) Financiar la inversión pública sin incurrir en déficit. g) Alcanzar un desarrollo más coordinado e integrado de la economía. h) Canalizar recursos financieros a los sectores más requeridos en fondos y i) Conseguir una mayor participación de capital nacional -respecto del extranjero- en el financiamiento de la inversión privada.

La instrumentación del Programa consistía en lo siguiente: al inicio de cada año fiscal la Comisión recibiría de la SHCP, la estimación de los recursos federales totales disponibles para la inversión; y el sector paraestatal daría a conocer a la Comisión sus necesidades de fondo para invertir y el origen probable de los fondos no federales a utilizar por los mismos. Con esos datos, la Comisión formulaba un plan preliminar para distribuir los fondos federales entre los múltiples proyectos, de acuerdo a la prioridad asignada por el Programa. Después se sometiría a la consideración del Presidente de la República y, una vez aprobada, la Comisión certificaba ante la SHCP los montos específicos de fondos federales que quedaban

asignados a cada proyecto. Sólo con esta certificación las dependencias, organismos o empresas podían recoger de la SHCP los fondos que le corresponderían.

En el programa de inversiones para el sexenio 1953-1958, se señalaba como uno de los problemas más graves el de los precios, puesto que este problema estaba ligado a la oferta de cultivos agrícolas en los que la mayoría de los mexicanos basa su alimentación; por ello se introducía una restricción explícita de una estabilidad de precios cuyo objeto era no deteriorar más la distribución del ingreso y por esto no se deseaba incurrir en déficit gubernamental ni en tener que emitir moneda para financiar la inversión pública. En consecuencia, en el proyecto de inversiones se asignó a la agricultura una proporción de la inversión total con el objeto de ampliar la oferta de alimentos y bienes de consumo popular, buscando que aumentase del 16% de la inversión bruta total -del período 1946/1950- al 17.6% en 1953. Se estimaba que si se hacía una aplicación adecuada de los recursos financieros a la agricultura, podría obtenerse una mejoría en la producción, lo que haría que a medida que avanzase el sexenio 1953-1958 podrían destinarse sumas proporcionalmente inferiores a este sector. La tasa anual de crecimiento proyectada para la inversión pública real en la agricultura era muy baja: 2.5% anual. Sin embargo se esperaba que sería compensada por un crecimiento más dinámico de la inversión privada en el mismo sector.

En el caso de las manufacturas se creía que más que realizar grandes inversiones en materia industrial, era conveniente consolidar las existentes, y una vez que se hubiesen resuelto los problemas más agudos que afectaban a esta actividad, y realizadas las inversiones más urgentes, podría reanudarse un proceso más activo de industrialización.

Dada la deficiencia con que funcionaban los ferrocarriles en los cálculos de las inversiones se había otorgado una atención especial a la rehabilitación del sistema ferroviario, de modo que no fueran un obstáculo para el desarrollo económico y permitieran el desenvolvimiento de otras ramas económicas.

Se contemplaba igualmente la posibilidad de otorgar una mayor inversión para la industria petrolera, con el objeto de que pudieran resolverse los problemas que la afectaban. De la misma manera se quería bridar una mayor inversión para la electrificación, de conformidad con la demanda de energía eléctrica.

La preocupación de que el desarrollo del país se realizara sobre bases más firmes, propició que se destinaran diversas partidas para la realización de investigaciones, en especial sobre recursos naturales.

El grueso de la construcción privada sería de tipo residencial para los sectores más acomodados de la población y se había previsto una partida importante destinada a la construcción de hospitales, escuelas, etc.

Las inversiones por sectores se calcularon después de realizar un estudio de cada actividad. Se efectuaron proyecciones para las siguientes actividades: agricultura, silvicultura, ganadería y pesca, petróleo y energía eléctrica, manufacturas, ferrocarriles, construcción privada, hospitales, mercados y otras obras urbanas.

En suma, se estimaba que se mantendría la relación de inversión a PBI, del período 1946-1950, que había sido de 0.136 y se pensaba que no descendería la relación incremental capital/producto de su valor anterior de 3.41; más bien se creía que la tendencia era a la alza, y que sólo una mayor asignación de inversiones permitiría mantener constante y haría posible la tasa proyectada de crecimiento anual del PBI de 5.9% similar a la de los años anteriores. Exactamente a la misma tasa anual crecería la inversión bruta total, aunque su proporción respecto del producto sería ligeramente menor a la observada en el bienio 1949-1950. La inversión pública mantendría su participación en la inversión total -42.1%- aunque perdería importancia respecto al gasto corriente que había sido constreñido durante los años cuarenta.

El financiamiento de las inversiones.

El Programa señalaba que los recursos financieros de un país pueden provenir de tres fuentes: 1) Ahorros auténticos. 2) Emisión monetaria, y 3) Capital del exterior. Se señalaba que en el período de 1939-1950 poco menos de las nueve décimas partes (89%) de la inversión había sido financiada con ahorros internos y sólo el 4% con deuda externa a largo plazo. A su vez, el incremento de la emisión monetaria había sido del 2.1% del PBI. El 7% restante representaba errores y omisiones no explicadas en el cálculo de la balanza de pagos.

Lo anterior indicaba que el financiamiento realizado con ingresos provenientes de impuestos y con ahorros auténticos de las familias y de las empresas, financió alrededor de las tres cuartas partes de la inversión en el período 1939-1950.

Partiendo de la experiencia anterior, cuando la inversión había sido el 13.6% del PBI, y suponiendo que aproximadamente la mitad de esa cifra -6.5% del PBI- se financiaba con ahorro de las empresas y de las familias, en el lapso 1953-1958 los ahorros auténticos de los particulares y empresas, canalizadas hacia el financiamiento de la inversión, absorberían 48.4% de la inversión territorial bruta.

Se supuso que en el período 1953-1958, la inversión pública, que representaría 42.1% de la inversión total, se financiaría con impuestos. De este modo, los ahorros auténticos y el financiamiento a través de impuestos representarían el 90.5% de la inversión. El 9.5% restante tendría que ser financiado por dos fuentes -sobre la base de utilizar la emisión monetaria-: 1) Mayores ahorros auténticos y 2) Del capital exterior. Mayor ahorro interno se podría obtener conteniendo el consumo suntuario -construcción de residencias de lujo e importaciones de bienes no necesarios-, para canalizar importantes sumas de ahorro, sobre todo hacia el mercado de valores, dentro del proceso de formación de capitales; o bien el mayor ahorro interno se obtendría estipulando la reinversión de utilidades de empresas extranjeras y nacionales.

La suma que no pudiese financiarse ni con los ahorros auténticos ni con impuestos, convendría que fuese financiada, dándose los peligros de recurrir a la emisión monetaria, con la participación de capital extranjero, dándosele preferencia a los créditos internos nacionales sobre las inversiones directas, aunque sin excluir a éstas dentro del financiamiento, siempre y cuando se acogieran a las disposiciones de la legislación existente.

10.-Constitución de la Secretaría de la Presidencia.

Como un medio para alcanzar los objetivos nacionales -tales como un crecimiento económico superior al demográfico, desarrollo equilibrado de los sectores económicos y regiones que forman el país, elevación del nivel de vida de la población, etc.- el 7 de julio de 1961 se expidió el Acuerdo que establece que la Secretaría de la Presidencia normara la planeación del sector público.

Este documento pondera la importancia que tiene la planeación integral como instrumento para alcanzar los objetivos nacionales, y considera a la programación de la inversión pública

ca como parte de la misma;asimismo,planteaba la necesidad de una planeación estratégica en sectores económicos y regiones geográficas clave para el desarrollo nacional.

Por otra parte,el Acuerdo consideraba necesario que cada dependencia del ejecutivo federal puntualizara la política económica y social que desde su ámbito de responsabilidad contribuyera al bienestar de la mayoría de la población;proponía impulsar la coordinación entre el sector público federal con los gobiernos estatales y municipales y con la iniciativa privada.

Por último,preveía la necesidad de ajustar la estructura de la administración pública a las necesidades del proceso de planeación.(13).

11.-Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales.

El 1 de marzo de 1962 fue constituida la Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social,a corto y a largo plazo.(14).

El objetivo principal de la Comisión era proceder de inmediato a la formulación de planes nacionales de desarrollo económico y social,cuya ejecución canalizaría los esfuerzos públicos y privados hacia el logro de un rápido crecimiento económico y una distribución más equitativa del ingreso.

Para la elaboración de los planes,la Comisión se basaría en las disposiciones de los acuerdos presidenciales del 29 de junio de 1959 -que establecen que cada componente del sector público elaborara un programa de inversiones (15)- y el del primero de agosto de 1961 (16),y en general,en los principios de política económica y social de la administración en turno.

La comisión se integró por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.La primera participaba al estar facultada por la Ley para intervenir en la planeación del país y asimismo para coordinar,planear y vigilar la inversión pública.La SHCP,a su vez,participaba por sus funciones de proyectar y calcular los ingresos federales y los proyectos de presupuestos de todo el sector público federal.

12.-Plan de Acción Inmediata 1962-1964.

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964 (17) fue la respuesta a los acuerdos de la Alianza para el Progreso, que implicaba la elaboración de planes nacionales de desarrollo para alcanzar los objetivos de la Alianza, y fue también parte del trámite necesario para recurrir al crédito externo que facilitaría la propia cooperación interamericana. Al final de la administración de Adolfo López Mateos la economía mexicana presentaba ciertos elementos depresivos que actuaron sobre la inversión privada y la demanda externa. Como consecuencia de ello el ritmo de crecimiento y la expansión del producto real por habitante había decrecido en comparación con los registrados en años anteriores.

Ante lo anterior, el Plan de Acción Inmediata señalaba la conveniencia de racionalizar el proceso de inversión nacional y de mejorar la distribución del ingreso para crear un mercado interno más vigoroso, que aprovechara al máximo la capacidad de producción acumulada en los 20 años anteriores.

El Plan fue elaborado en base a la Proyección de Metas Globales de Crecimiento de la Economía Mexicana y a las Proyecciones Sectoriales de Crecimiento de la Economía Mexicana. Así, el programa de acción inmediata tenía por objetivos poner en práctica los factores que permitieran actuar con rapidez sobre la actividad económica. Proponía un conjunto de decisiones acerca del monto de la inversión pública y privada, así como de las otras variables importantes en la determinación del nivel de la actividad económica: el consumo público y privado y el comercio exterior.

Estrategia.

La estrategia de la Proyección Global se determinó tomando en consideración los factores que debilitaron anteriormente el ritmo del desarrollo económico (demanda externa e inversión). Las principales características de tal estrategia fueron las siguientes:

a) Dado que la tasa de crecimiento demográfico era de 3.1% anual, se proponía como objetivo mínimo que el producto interno bruto creciera a una tasa media anual del 5% durante el quinquenio 1961-1965, que se elevaría a una tasa promedio superior al 6% en el quinquenio 1966-1970; significando esto que el producto por habitante aumentaría en 1.8% y en 2.5%, respectivamente.

b) Para cumplir el objetivo anterior se requería: 1) Que

la inversión bruta interna se elevara del 15.5% (1960) al 18.4% (1965) y al 19.5% (1970). 2) Que para asegurar los montos necesarios de la inversión la carga tributaria debería aumentar de 10.3% en 1960 al 15% en 1965 y al 19.8% en 1970. 3) Que la aportación del gobierno ascendiese del 8% en 1960 al 12% en 1965 y en 1970, respectivamente. 4) Que se incrementara la capacidad de los organismos y empresas del sector público para autofinanciarse. 5) Que se estimulara la reinversión de las utilidades de las empresas privadas y que se movilizara el ahorro privado disponible para nuevas inversiones.

c) El Plan proponía una inversión bruta fija de 79 200 millones de pesos, de los cuales, 39 800 millones serían inversiones del sector público, mientras la inversión privada no recuperara el ritmo adecuado.

d) El financiamiento del programa global de inversiones descansaría en su mayor parte en recursos internos. Se esperaba que la aportación de ingresos fiscales permitiera financiar alrededor del 25% de la inversión del sector público, y que otro tanto se pudiera financiar con los recursos propios de los organismos descentralizados y empresas estatales. Para el gobierno federal la carga daría el importante cambio de pasar de 8% en 1960 al 12% en 1965 -un 50% de aumento. Los ingresos tributarios totales crecerían a una tasa de 13.1% en 1961-1965, los egresos totales se expandirían en 12%, es decir, habría un aumento del ahorro fiscal.

En consecuencia, se preveía un crecimiento del ahorro nacional a una tasa del 11.3% entre 1961 y 1965; aproximadamente el doble de la tasa de crecimiento proyectada para el PIB.

e) No se recurriría al crédito interno sino en pequeña medida, debido a las limitaciones del mercado de capitales y a la conveniencia de permitir al sector privado hacer un amplio uso de aquél. El gobierno se proponía, asimismo, mantener una estabilidad de precios que hiciera posible, a su vez, la estabilidad cambiaria y fortaleciera la balanza de pagos. Era un impulso a un proceso de redistribución del ingreso nacional.

f) Debido a las limitadas posibilidades de incrementar suficientemente a corto plazo los recursos financieros internos para el sector público, el programa de inversiones del mismo requeriría financiamiento bruto del exterior a largo plazo por un monto igual a 50% de la inversión de dicho sector (20 mil millones de pesos). A partir de 1966 se esperaba que, en vis-

ta de las posibles mejoras en la demanda externa, las necesidades del crédito se redujeran.

g) Para financiar parte de las inversiones del sector privado se haría uso del crédito externo a mediano y largo plazo, aunque la mayor parte de los recursos provendrían del ahorro interno.

h) El programa de inversión del sector público fue formulado con arreglo a los proyectos y previsiones de gasto de las distintas dependencias del gobierno, los organismos descentralizados y las empresas paraestatales. Se pensaba que era el mínimo necesario para ejercer efectos estimulantes en la producción agropecuaria, industrial, de transporte y de otros servicios básicos, así como para mejorar las condiciones sociales.

i) Se estimaba que el sector privado podría efectuar inversiones de capital fijo por un monto de 39 400 millones de pesos.

j) Se afirmaba que las previsiones de inversión privada se cumplirían si se acentuaban los estímulos fiscales, y se coordinaban eficientemente la política de desarrollo agrícola y la de fomento industrial. En materia agropecuaria, además de los programas de inversión en riego se tenían preparados planes de crédito agrícola para explotaciones integradas con recursos a largo plazo del exterior. En el aspecto industrial, la política fiscal y la de crédito favorecerían la expansión de la capacidad productiva y el Estado procuraría impulsar y ayudar a coordinar, vía sus organismos financieros y de promoción, el desarrollo ordenado de las principales ramas.

k) De realizarse el Plan y de disponerse de 1600 millones de dólares, se estimaba que se lograría fortalecer al sector agropecuario así como a la estructura industrial. A su vez, mediante el proceso de sustitución de importaciones y el estímulo de la producción para la exportación, se pensaba lograr el objetivo de mantener el equilibrio de la balanza de pagos.

l) La ejecución del Plan permitiría satisfacer adecuadamente las metas sociales y cumplir con los programas educativos, asistenciales, de vivienda, de mejoramiento rural y urbano, de los grupos de bajos ingresos. Asimismo se cumpliría con los programas de seguridad social y de salud e higiene.

Política de desarrollo.

a) Política agrícola. El Plan incluía la ejecución de programas para aumentar la productividad del sector, ampliar las

zonas de cultivo y mejorar las condiciones de vida de las áreas rurales.

b) Política industrial. Se orientaba a fortalecer el proceso de sustitución de importaciones, la diversificación de la estructura de las exportaciones y la integración industrial, procurando una mejor utilización de la capacidad instalada y la modernización de ciertas ramas, con el propósito de reducir sus costos productivos. Se planteaba desconcentrar la industria para alcanzar un desarrollo más equilibrado. Se concebía que la producción se orientara hacia la sustitución de materias primas, productos intermedios y bienes de capital. Con el fin de elevar la productividad se contemplaba mejorar la capacidad de la técnica del obrero y aplicar una política crediticia amplia, orientada a promover el desarrollo ordenado de las principales ramas industriales.

c) Política de distribución del ingreso. El Plan también destacaba la necesidad de distribuir el ingreso como uno de los medios fundamentales para expandir la demanda y crear así un mercado interno más vigoroso, que fuera el principal estímulo de demanda de una creciente producción nacional y permitiera aprovechar al máximo la capacidad productiva acumulada en los años anteriores. Por otra parte, se perseguía limitar la capacidad consumidora de los grupos de altos ingresos y hacer más efectivos los incentivos tributarios dirigidos a promover la inversión.

Políticas financieras.

a) Política crediticia. Se aplicaría una política de crédito adecuada para impulsar el desarrollo industrial y agrícola, aunque no especificaba políticas concretas para ampliar y fortalecer el crédito o para reducir sus costos, ni la forma en que se canalizaría el crédito interno en apoyo al financiamiento de las inversiones requeridas.

b) Política tributaria. El Plan disponía proseguir la reforma sistemática del impuesto sobre la renta, mejorando su administración.

c) Política comercial. La política de comercio exterior contenida en el Plan se estructuraba así: mantener y reorientar la política de restricciones a las importaciones, abandonando un tanto la superposición de protecciones y haciendo más expedito el trámite de los permisos de importaciones. Con el objeto de promover las exportaciones de bienes manufacturados, el Plan propuso la creación del Fondo de Fomento a las Expor

taciones de Productos Manufacturados (FOMEX), integrado por un impuesto a las importaciones de bienes suntuarios, que operaría en fideicomiso el Banco de México.

13.-Proyecto de Ley Federal de Planeación.

En la sesión pública ordinaria celebrada el 24 de octubre de 1963, el Senado de la República, a través de su comisión de planeación, elaboró un Proyecto de Ley Federal de Planeación que señalaba como objetivo coordinar y unificar los diversos criterios que existían sobre planeación en las dependencias del Gobierno Federal. (18).

En el proyecto se concibe a la planeación como un proceso que a mediano plazo, encauzara el desarrollo económico del país, basándose en un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una mayor satisfacción de las necesidades de la población.

Se proponía, asimismo, la creación de una comisión nacional de planeación, comisiones sectoriales de Estado y una subcomisión de coordinación regional.

Aunque su aprobación estaba prevista para enero de 1965, el Proyecto fue rechazado porque se consideró que estaba mal fundamentado; empero, reconocía la necesidad de una Ley que unificara los criterios sobre planeación y que normara sus actividades a todos los niveles, proponiendo la elaboración de un nuevo proyecto.

14.-Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Este Plan se preparó durante la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, en el seno de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social (19).

Los objetivos que este Plan se fijó fueron los siguientes:

- a) Que el PBI real creciera, en promedio, a más del 6% anual.
- b) Dar prioridad a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, con el fin de fortalecer el mercado interno, mejorar las condiciones de vida de la población rural, asegurar el abastecimiento de alimentos y materias primas industriales e incrementar la producción de bienes exportables.
- c) Impulsar la industrialización y mejorar su eficiencia productiva a fin de absorber los excedentes de población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana.
- d) Mejorar su posición competitiva para incrementar la sustitución de impor

taciones y aumentar las exportaciones e incorporar los adelantos técnico-científicos al desarrollo económico. e) Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre regiones como entre las ramas de la actividad económica. f) Distribuir más equitativamente el crecimiento del ingreso nacional. g) Fomentar el ahorro interno a fin de que el desarrollo se apoyara más en recursos propios. h) Mejorar la educación, la ~~educación~~, las condiciones sanitarias y asistenciales, de vivienda, de seguridad y bienestar social, para elevar el nivel de vida de la población. i) Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

Dado que la población crecería a una tasa media anual de 3.6% en el período 1966-1970, el crecimiento en 1970 implicaría las siguientes metas de elevación del producto por habitante, de consumo y de inversión:

+En 1970 se deberían destinar 72 700 millones de pesos a la formación de capital adicional, a la reposición de capital existente y al incremento de existencias, en comparación con los 51 500 millones empleados en 1965. La inversión bruta fija absorbería en 1970 casi 20% del PBI en comparación con el 19% de 1965; por ello, la tasa media de crecimiento de la inversión bruta fija resultaba de 7.2% anual. El programa consolidado de inversión pública sería de 95 000 millones de pesos en el período.

+En el período 1966-1970, la inversión bruta fija acumulada del sector privado, debería ser de 180 000 millones, frente a 151 000 millones del período 1960-1965. Si la inversión privada no alcanzaba ese nivel, el sector público haría frente a los requerimientos del desarrollo mediante adecuadas medidas compensatorias.

El aumento del ingreso real por habitante generaría demandas crecientes de bienes y servicios que estimularían las actividades productivas.

Las magnitudes de demanda se cubrirían mediante la movilización de los recursos humanos y de capital. La expansión demográfica llevaría consigo un crecimiento de la fuerza de trabajo estimado en 2.4 millones de personas entre 1965 y 1970. La población rural representaría 40% de la total en 1970 (en 1950 representaba 57% y en 1965, el 45%).

Las importaciones tenían un carácter estratégico en el suministro de bienes de capital, materias primas y productos

intermedios.

Se preveía que la exportación de mercancías creciera de 12 800 millones de pesos en 1964 a 16 250 millones en 1970, con una tasa media anual de crecimiento del 4%.

La meta para 1970 indicaba ingresos brutos por más de 12 500 millones de pesos y egresos superiores a 6 200 millones. Se obtendría así un saldo neto de 6 300 millones que compensaría más del 80% del saldo deficitario de la balanza comercial. En consecuencia, los pagos y los intereses en divisas, derivados del movimiento de bienes y servicios, no llevarían a un desequilibrio externo. Esta situación confirmaría la solidez de la balanza de mercancías y servicios y apoyaría a largo plazo la estabilidad del tipo de cambio.

Se estimaba que el crédito externo bruto no debería de exceder de 6 250 millones de pesos, a fin de mantener el servicio de la deuda externa dentro de los límites de la capacidad de pago en un régimen de libertad de cambios en condiciones de estabilidad externa.

Se contaría además con un complemento de ahorro externo, que permitiría obtener los recursos para financiar la inversión fija total, tanto pública como privada, que ascendería a 275 000 millones de pesos entre 1966 y 1970. El ahorro interno aportaría más del 90% del total.

Desarrollo económico y social.

Durante el período 1966 a 1970, las políticas de salubridad y seguridad social perseguirían los siguientes objetivos: a) Lograr mediante una mejor coordinación un alto grado de eficiencia en los servicios médico-asistenciales. b) Intensificar los programas en marcha tendientes a eliminar o limitar los padecimientos o enfermedades endémicas y epidémicas. c) Ampliar los servicios sociales (agua potable, alcantarillado, etc.) que eliminan las causas más frecuentes de enfermedades endémicas. d) Se incorporaría la fuerza de trabajo adicional urbana a la seguridad social y se perseguiría el objetivo de hacer otro tanto con los campesinos.

Se construirían y regenerarían viviendas de interés social

En materia educativa, el Plan se proponía impulsar el programa de alfabetización. Extender los beneficios de la enseñanza primaria a la totalidad de la población urbana en edad escolar y a una parte creciente de la rural. Se impulsaría la educación media, técnica y superior, a los centros de investigación y a los institutos especializados de educación superior.

El Plan preveía que las exportaciones alcanzarían un total de 16 250 millones de pesos en 1970, o sea, un incremento de 27% respecto de 1964. Estas se formarían, aproximadamente, por 39% de productos agropecuarios, 15% de minero-metalúrgicos y 40% de manufacturas. Se coordinarían y estructurarían las entidades del sector público vinculadas al comercio exterior.

La meta máxima para las importaciones totales sería de 23 750 millones de pesos para 1970. Dicho total sería compatible con las presiones de la balanza de pagos, con el endeudamiento prudente y con las metas sectoriales y globales de producción del Plan. Del total se estimaba que 25% representara bienes de capital indispensables, 69% de bienes intermedios y combustibles esenciales, y sólo 6% de bienes de consumo.

El Plan suponía también el fortalecimiento de los renglones de servicios de la balanza de pagos, ligadas estrechamente a las actividades productivas.

La deuda externa y la inversión extranjera desempeñarían un papel complementario. La política de endeudamiento externo tendería a reducir las presiones sobre la balanza de pagos por dicho concepto y la inversión extranjera se orientaría hacia las ramas en que la aplicación de la ciencia a la producción no hubiera tenido respaldo suficiente del capital mexicano, y desalentara aquellas que sólo compitieran con las inversiones nacionales cuya capacidad tecnológica fuera suficiente o susceptible de elevarse con facilidad o que adquirieran industrias establecidas.

Programa de inversiones públicas y su financiamiento.

La inversión pública calculada para 1966-1970 ascendía a 95 000 millones de pesos, que sumados a los 15 500 millones de pesos autorizados para 1965, alcanzaría un total de más de 110 mil millones para el período 1965-1970, lo cual representaría un incremento de 65.3% sobre el monto de la inversión pública autorizada en el sexenio anterior.

Los objetivos centrales de la política de financiamiento de la inversión pública, eran: a) Aumentar el ahorro consolidado del sector público federal. b) Aprovechar la generación del ahorro privado, con el fin de captar el ahorro interno por medio del mecanismo financiero, adicional al generado por el propio sector público para financiar su inversión, sin limitar la inversión privada. c) Mantener el endeudamiento externo del sector público dentro de los márgenes compatibles con la capacidad de pago del país y sólo como complemento del ahorro interno.

El Plan otorgaría incentivos suficientes para que esa capacidad se tradujera en decisiones oportunas y planteaba objetivos sectoriales y formas de coordinar más eficazmente políticas diversas para dar mayor fluidez y cohesión al proceso de inversión.

15.-Plan Global de Desarrollo,1980-1982.

El 17 de abril de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto en el que se aprobaba el Plan Global de Desarrollo,1980-1982.El contenido de este documento es esencialmente lo relacionado con la filosofía política que lo sustenta.El diagnóstico socioeconómico,las acciones y resultados obtenidos en 1977-1979,los objetivos nacionales,las bases políticas y de justicia,la estrategia global hacia el empleo,el marco macroeconómico,la política de gasto público,la política económica general,la política de energéticos,la política sectorial,la política regional y de desarrollo urbano,y la política social.(20).

Este Plan se propuso no como un instrumento de acción en perjuicio de ninguna clase social,sino como una acción obligatoria circunscrita al ámbito del sector público y se pretendía que fuera un medio que concertara las actividades en y entre los sectores.De lo que se trataba en este caso,era garantizar el régimen de libre concurrencia que mantiene el sistema de mercado.

Entre las metas fundamentales del Plan Global de Desarrollo,se encontraban: 1) fortalecer a todos los sectores sociales; 2) generar empleo en un ambiente de justicia; 3) reorientar la estructura productiva; 4) desarrollar el sistema agropecuario; 5) elevar el nivel de vida de las masas; 6) reducir el ritmo inflacionario; 7) ampliar y mejorar la educación básica de niños y adultos y 8) utilizar los excedentes petroleros en beneficio del pueblo.

Como puede advertirse,los objetivos a alcanzar son básicamente los mismos que las metas trazadas en los otros planes de desarrollo económico y social;el PGD se queda en un conjunto de definiciones conceptuales,en un conjunto de aspiraciones económicas y en un lote de declaraciones políticas que no enfrentan los graves problemas de esos años.

El PGD constituyó en sí un planteamiento que permitió lograr avances de cierta importancia.Entre ellos cabe destacar los primeros pasos para la conformación del llamado Sistema Nacional de Planeación;los diversos planes sectoriales que se elaboraron y el planteamiento de los objetivos del desarrollo.

NOTAS.

PARTE I.

1.-No está por demás indicar que en el anexo de este trabajo se consigna una más o menos amplia descripción de cada Plan o programa.Véase infra,pp.

2.-Ciro Velasco. " El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940.Las bases del proceso de industrialización ", en Rolando Cordera,et.al.Desarrollo y crisis de la economía mexicana.México D.F.,F.C.E.,1981, (Lecturas de El Trimestre Económico,núm.39),pp.50-53.

3.- " ...ya es hora de formar un minucioso programa de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial;programa que debe estar basado en el cálculo,la estadística,en las lecciones de la experiencia ";palabras de Plutarco Elías Calles,citadas en el Dictamen del Partido Nacional Revolucionario sobre el Primer Plan Sexenal,reproducido por Planeación Democrática.México D.F.,septiembre de 1983,núm.7,p.26.

4.-Es importante comentar que el 31 de diciembre de 1935 el Presidente Lázaro Cárdenas emitió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,publicado en el Diario Oficial;dicha Ley fue formulada en estrecha relación con el Primer Plan Sexenal y trataba de adecuar la estructura de la Administración Pública a los compromisos asumidos en el Plan.

De esta manera,para participar en la solución del problema agrario,la Ley transformó a la Comisión Nacional Agraria en Departamento Agrario,con nuevas y amplias atribuciones;asimismo,la Comisión del Salario Mínimo dió paso a la creación del Departamento del Trabajo para que regulara todo lo relativo a

las relaciones laborales.SPP. " Para la instrumentación del Primer Plan.1936:Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ".Planeación Democrática.México D.F.,año 2,marzo de 1984, núm.12,pp.30-37.

5.-Olga Pellicer de Brody y Esteban L. Mancilla. " El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador ",en El Colegio de México.Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960.México D.F.,1980,vol.23,pp.117-170.

PARTE-II.

- 1.-México.Secretaría de Programación y Presupuesto.Plan Nacional de Desarrollo,1983-1988.México,D.F.,1983,pp.87-89.
- 2.-Jesús Silva Herzog Flores y Carlos Tello Macías./ Carta de intención elaborada por los funcionarios mencionados,en su calidad de Secretario de Hacienda y Crédito Público y Director General del Banco de México,respectivamente;dirigida al Director General del Fondo Monetario Internacional -con sede en Washington,D.C.-,Sr. Jacques de Larosiere /.México,D.F.,10 de noviembre de 1982,p.1.
- 3.-México.SPP. PND 1983-1988,p.90.
- 4.-De acuerdo a la balanza de pagos de ese año,la importación de mercancías (FOB) -mercancías libre a bordo- ascendieron a 23 929.6 millones de dólares,que representan aproximadamente un 29% de incremento en relación a las importaciones afectuadas en 1980,las cuales equivalieron a 18 486.2 millones de dólares.Cfr.México.SPP.Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos,1982,p.108;y,asimismo,México.SPP.Boletín mensual de información económica,1983,vol. VII,núm. 4,p.76.
- 5.-Cfr.Banco de México.Informe anual,1982.
- 6.-Si se considera que los ingresos en cuenta corriente en 1981 ascendieron a 30 809.8 millones de dólares y que los egresos fueron del orden de los 43 354.1 millones de dólares,el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de México se elevó a cifra de 12 544.3 millones de dólares.Cfr.México.SPP. Boletín mensual...,loc.cit.
- 7.-Jesús Silva Herzog Flores y Carlos Tello Macías,op.cit.,pp. 2-3.

8.-Cfr.Clemente Ruiz Durán.90 días de política monetaria y crediticia independiente .Puebla,DEP-UAP,1984,(Colección:pensamiento económico,núm. 1),pp.45-46.

9.- " Los salarios de los trabajadores que rijan sus relaciones de trabajo los apartados A y B del artículo 123 constitucional serán incrementados en un 30%,cuando su monto no exceda de \$ 20 000.00 pesos mensuales.Cuando el salario sea de \$ 20 001.00 a \$ 30 000.00,el incremento será de 20%;y cuando exceda de aquella última cantidad el incremento será de 10%... ".Cfr.Diario Oficial de la Federación,22 de marzo de 1982,pp.18-19.

10.-Jesús Silva Herzog Flores y Carlos Tello Macías,op.cit.,p. 6;este último autor afirma que " la nueva devaluación de agosto no tuvo los resultados que ilusoriamente se esperaban de ella.EL mercado cambiario tenía ya tiempo de operar en el sentido inverso a lo que se considera su comportamiento normal:entre más se elevaba el valor de la divisa y más rendimientos se pagaba a los ahorros denominados en pesos,más demanda había por dólares y menos deseos por mantener saldos en pesos ".Cfr.Carlos Tello Macías. " La nacionalización de la banca ".Nexos:sociedad,ciencia y literatura.Año VII,vol. 7,núm.80.México,D.F.,septiembre de 1984,p.16.

11.-Pueden consultarse a este respecto la obra ya citada de Clemente Ruiz Durán,op.cit.,y el libro de Carlos Tello Macías.La nacionalización de la banca.México,D.F.,Siglo XXI,1984;obra cuya importancia radica en el hecho de que su autor participó en el equipo de trabajo en cuyo seno se fue gestando la decisión de nacionalizar la banca privada.

12.-México.SPP.PND 1983-1988,p.102.

13.-Ibíd.,p.105.

14.-Loc.cit.

15.-Ibíd.,p.104. " Esto quiere decir -declaró Enrique Iglesias secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América La tina, con motivo de la celebración de la Conferencia Económica Latinoamericana y del Caribe en Quito, Ecuador, en enero de 1984- que ni controlamos los precios de las materias primas, ni las tendencias proteccionistas, ni las tasas de interés, ni las corrientes de capital, y que en este contexto estamos sometidos a un ajuste donde hay elementos que escapan a nuestra capacidad de control ".Cfr.Felicitas Pliego. " Le impone términos la economía mundial.Reactivación,sólo si hay repunte de precios de las materias primas ".Excélsior.México,D.F.,10 de enero de 1984,p.9.

16.-No otra conclusión puede elaborarse de las declaraciones de uno de los más prominentes representantes del neoconservadurismo tecnocrático, asentados en el poder actualmente, Jesús Silva Herzog Flores, hechas al diario argentino La Nación. En efecto, Silva Herzog aclaraba " ...que a pesar de los acuerdos con los bancos acreedores para la refinanciación de 48 700 millones de dólares de la deuda externa mexicana -que supera los 96 mil millones-, su país sigue realizando pagos al exterior que superan los 11 mil millones de dólares, lo que significa casi 50 por ciento de los ingresos por exportaciones mexicanas.

" Advirtió...que si bien México podría concluir 1985 sin problemas serios para cumplir sus compromisos con el exterior, ' la situación podría agravarse el próximo año '. Eso dependerá, aclaró, de lo que ocurra en las tasas de interés, con los pre cios del petróleo y de otras materias primas, pero los márgenes

de maniobra se van haciendo cada vez más estrechos ".Cfr. " El ajuste no puede seguir indefinidamente:Silva Herzog ".La Jornada.México,D.F.,20 de agosto de 1985,pp.1 y 11.

17.-Jürgen Habermas. " Técnica y ciencia como ideología ".Revista A.Vol.II,núm.3.México,D.F.,DCSH de la UAMA,mayo-agosto de 1981,p.138.

18.-Esto es,aparecen nuevos atributos en las decisiones emanadas del sistema político institucional.

19.-México.SPP.PND 1983-1988,p.18.

20.-A fin de evitar equívocos posteriores en el empleo de las categorías "gobierno" , "sistema político institucional" y "Estado" ,conviene precisar la connotación que cada una de ellas recibe en este trabajo.

Todo gobierno es aquella instancia capaz de ejercer una autoridad,la cual es capaz,a su vez,de aplicar sus decisiones- se entiende que legítimas- y de reprimir todo aquello que considere ilegítimo o prohibido.Ello presupone que el gobierno se manifiesta como un aparato que administra,centraliza,gestiona y reprime;luegoentonces,el gobierno es la interacción,integración y coordinación de los poderes ejecutivo,legislativo y judicial,los cuales participan en la elaboración de las decisiones consideradas como legítimas,dado que el gobierno mantiene siempre la iniciativa de la toma de decisiones.

Sin embargo,no obstante que existe esa integración y coordinación de poderes,el poder ejecutivo es quien en realidad se erige en la verdadera unidad de decisión central y,por ende, quien efectivamente ejerce el poder político;cualidad que lo hace un elemento integrante del sistema político institucional.

Ahora bien, por sistema político institucional debe de entenderse los mecanismos de formación de las decisiones consideradas como legítimas y, por lo mismo, sirven de objetivos al funcionamiento del sistema organizacional (la organización social): las unidades de producción de bienes y servicios. Esta circunstancia hace que el sistema político institucional norme y administre a la organización social, conforme a objetivos, normas y reglas previamente establecidas por el sistema político institucional.

Por último, el Estado es aquel aparato de gestión social definido por un cierto grado de integración del sistema político institucional, de la organización social o sistema organizacional y que es capaz de intervenir en la regulación de las relaciones intersociales.

En consecuencia, al integrar al sistema político institucional y dado que a éste pertenece el gobierno, el Estado interviene en la organización social a través del sistema político institucional y del poder ejecutivo; por lo tanto, el poder ejecutivo se manifiesta no sólo como elemento del Estado, sino también como la esencia de éste en el sistema político institucional. Por lo anterior, el poder ejecutivo es, simultáneamente, parte integrante del sistema de representación política, del conjunto de instituciones, y es a la vez la cabeza del aparato del Estado, en la medida que el gobierno, vía el poder ejecutivo, preside la administración e interviene en las relaciones entre las clases. Cfr. Alain Touraine. *Production de la société. "Le système politique ou institutionnel. f) Le gouvernement"*. Paris, Editions du Seuil, 1973, chap. IV, pp. 223-225.

PARTE III.

1.-Cfr.México.Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a los artículos 16,25,26,27 fracciones XIX y XX;28, 73 fracciones XXIX-E,XXIX-D y XXIX-F,de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.México,D.F.,LII legislatura,1982,(colección:documentos),pp.39-45.Asimismo consúltese SPP. " Ley de Planeación ",en México.Sistema Nacional de Planeación Democrática.SPP,1985,pp.109-116.

2.-México.SPP.PND 1983-1988,p.18.

3.-Loc.cit.

4.-Por lo demás,no debe de olvidarse que el PND está orientado en lo fundamental por la Carta de Intención firmada con el PMI en noviembre de 1982,y ratificada por la administración delamadridista un mes después;con lo que su concepción y práctica de la democracia quedaría en entredicho,al condicionar la política económica del gobierno actual,limitando con ello la independencia y soberanía nacionales.

A guisa de ejemplo puede asentarse que mientras Silva Herzog Flores y Tello Macías en op.cit. afirman en la página 8 que " durante los próximos tres años es imprescindible que la economía mexicana realice importantes ajustes que le permitan alcanzar:un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo,abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas...(con lo)que,pasado este período de ajuste,la economía alcance de nuevo su potencial de crecimiento a largo plazo ";en el Plan,en la página 119,figuran estos mismos propósitos cuando se afirma que " ...

los puntos fundamentales del Programa Inmediato de Reordenación Económica se actualizan y se proyectan en función de los propósitos fundamentales que los animan: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes ".

5.-Cfr. Alain Touraine. Introducción a la sociología. Barcelona, Ariel, 1978, (colección: Ariel Quincenal), pp. 68-119.

6.-México. SPP. PND 1983-1988, pp. 108-109.

7.-Ibíd., p. 148.

8.-Karl Mannheim. Libertad, poder y planificación democrática. México, D.F., F.C.E., 1974, (Sección de obras de sociología), pp. 50-51.

9.-Palabras pronunciadas por el presidente del CEN del PRI, Adolfo Lugo Verduzco, en el acto de solidaridad con el PND del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, 1983-1988. México, D.F., 2 de junio de 1983.

10.- " La falta de metas del PND diluyó el consenso ". Excelsior. México, D.F., 4 de julio de 1983, secc. financiera y cultural, p. 1.

11.-Cfr. Oscar Hinojosa. " El Plan no satisfizo a todos; los empresarios aplauden que los beneficie ". Proceso. México, D.F., 6 de junio de 1983, núm. 344, p. 10.

12.- " La falta... ", op.cit., pp. 1 y 3.

13.-Ibíd., p. 3.

14.-Oscar Hinojosa, loc.cit.

15.- " La falta ... ", op.cit., p. 3.

16.-Ibíd., pp. 3 y 6.

- 17.-Oscar Hinojosa, loc.cit.
- 18.-Loc.cit.
- 19.-Ibídem, pp.10-11.
- 20.-Ibíd.
- 21.-Declaración de la Comisión Política del PSUM emitida el 3 de junio de 1983.
- 22.-Cfr. " Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.(Dictamen de primera lectura).Documento que contiene análisis y opinión sobre el PND ".Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.México,D.F.,16 de noviembre de 1983,año II,tomo II,núm.23,p.25.
- 23.- " Opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.México,D.F.,15 de noviembre de 1983,año II,tomo II,núm.24,pp.19-42.
- 24.-Ibídem,pp.117-121.
- 25.-Ibíd.,pp.121-125.
- 26.-Ibíd.,pp.125-128.
- 27.-Ibíd.,pp.128-130.
- 28.-Ibíd.,pp.130-132.
- 29.-Ibíd.,pp.132-137.

PARTE IV.

1.-Se entiende por formulación todas aquellas " ...actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global,sectorial, institucional y regional,la definición de objetivos y las prioridades del desarrollo,tomando en cuenta las propuestas de la sociedad;el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí " ;México.SPP.Sistema nacional de ...,p.32.En segundo lugar,la instrumentación " es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y metas a corto plazo ";ibídem,p.34.En tercera instancia,el control es " el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido por el Plan y los programas ";ibíd., p.38.Y por último,la evaluación no es otra cosa que " el conjunto de actividades que permitan valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado,así como el funcionamiento del propio Sistema (Nacional de Planeación Democrática) ";ibíd., p.40.

2.-Alain Touraine.Introducción a la sociología,p.171.

3.-México.SPP.PND 1983-1988,p.135.

4.-Loc.cit.

5.-Ibídem,p.36.

6.-Loc.cit.

7.-Ibídem,p.112.

8.-Loc.cit.

9.-Ibídem,pp.112-113.

10.-Loc.cit.

11.-Loc.cit.

12.-Loc.cit.

PARTE V.

- 1.-Chantal Mauffe. " Democracia y nueva derecha ".Revista mexicana de sociología,IIS-UNAM.Año XLIII,núm.extraordinario.México,D.F.,1981,pp.1836-1837.Asimismo,consúltese Jürgen Habermas, op.cit.,pp.69-70.
- 2.-Un buen ejemplo en este sentido lo constituye el artículo de José Othón Quiroz T. " La nueva clase obrera de la industria automotriz ",en El Cotidiano.México,D.F.,DCSH-UAMA,núm.3,dic.-ene. de 1985,pp.1,8 y 13.
- 3.-Adolfo Gilly. " La caída salarial ".Nexos:sociedad,ciencia y literatura.Año VIII,vol.8,núm.86.México,D.F.,febrero de 1985, p.15(subrayados y aclaración de Gilly).
- 4.-Jürgen Habermas. " Crítica a la cultura de los neoconservadores ".Nexos:sociedad,ciencia y literatura.Año VII,vol.7,núm. 77.México,D.F.,mayo de 1984,p.8.
- 5.-México.SPP.PND 1983-1988,p.171.
- 6.-Ibídem,p.143.
- 7.-Ibídem,pp.197-198.
- 8.-Ibídem,p.179.
- 9.-Ibídem,p.181.
- 10.-Milton Friedman.Capitalism and freedom.University of Chicago Press,1962,p.25;citado por Chantal Mauffe,op.cit.,p.1833.
- 11.-México.SPP.PND 1983-1988,p.194.
- 12.-Ibídem,pp.195-197.

- ANEXO.

- 1.-México.SPP.PND 1983-1988,p.19.
- 2.-Mexico.Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.Ley sobre Planeación General de la República.Diario Oficial.México,D.F.,12 de julio de 1930,art.1,p.7.
- 3.-México.SCOP.Ley sobre...,op.cit.,art.14,p.8.
- 4.-Abelardo L. Rodríguez.Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos.Diario Oficial.México,D.F.,31 de julio de 1933,tomo LXXIX,núm.25,pp.315-317.
- 5.-Lázaro Cárdenas del Río,pres.México.Plan sexenal. /s.l./, PRI-Comisión Nacional Editorial,/s.a./,48 pp.(Materiales de cultura y divulgación.Documentos,1).
- 6.-Cfr. " Un antecedente vivificante,el Plan Sexenal de Cárdenas,la cohesión social,su efecto.Excelsior.México,D.F.,4 de julio de 1983,sección financiera y cultural,p.1,la.col.
- 7.-México.Partido de la Revolución Mexicana.Segundo Plan Sexenal 1941-1946.México,D.F.,/s.e./,/s.a./,pp.41-156.
- 8.-Manuel Avila Camacho.Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica,como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional.Diario Oficial.México,D.F.,9 de julio de 1942,tomo CXXXIII,núm.8,pp.2-3.
- 9.-Manuel Avila Camacho.Decreto que crea la Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la post-guerra. Diario Oficial.México,D.F.,1 de marzo de 1944,tomo CXLIII,núm.1,pp.1-2.
- 10.-Miguel Alemán Valdez.Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.Diario Oficial.México,D.F.,31 de diciembre de 1947,tomo CLXV,secc.V,

núm.50, pp.20-22.

11.-SPP."Decreto por el que se creó la Comisión Nacional de in versiones ".Planeación democrática.México,D.F.,año 2,núm.15, junio de 1985,pp.29-30.

12.-México.Programa Nacional de Inversiones para el sexenio 1953.1958./s.p.i./,47 pp.

13.-SPP. " 1961:La Secretaría de la Presidencia norma la pla neación del sector público ".Planeación democrática.México, D.F.,año 2,núm.18,septiembre de 1984,p.61.

14.-SPP. " 1962:Se crea la Comisión Intersecretarial para for mular planes nacionales ".Planeación democrática.México,D.F., año 2 núm.19,octubre de 1984,pp.57-58.

15.-Adolfo López Mateos.Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado,organismos descentralizados y empre- sas de participación estatal elaboren un programa de inversio nes.Diario Oficial.México,D.F.,30 de junio de 1959,tomo CCXXXIV, núm.50,pp.1-3.

16.-Op.cit.,p.61.

17.-SPP. " Plan de Acción Inmediata 1962-1964 ".Planeación de m ocrática.Año 2,núm.20.México,D.F.,noviembre de 1984,pp.40-41.

18.-SPP. " 1963: Un Proyecto de Ley Federal de Planeación ". Planeación democrática.México,D.F.,año 3,núm.24,marzo de 1985, pp.56-60.

19.-SPP. " Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 ". Planeación democrática.Año 3,núms.25 y 26.México,D.F.,abril y mayo de 1985,pp.24-41 y 31-34,respectivamente.

20.-México.SPP.Plan Global de Desarrollo,1980-1982.México,D.F., 1980,2 vols.